
Gemeinsame Konferenz
Kirche und Entwicklung



Rüstungsexportbericht 2013
der GKKE

Vorgelegt von der
GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte

Rüstungsexportbericht 2013 der GKKE

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



**vorgelegt von der Fachgruppe „Rüstungsexporte“ der
Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE),
Bonn/Berlin 2013**

Redaktion: Gertrud Casel / Tim Kuschnerus

Schriftenreihe der GKKE 59

ISBN 978-3-940137-52-4

Bonn/Berlin, Januar 2014

Bezug:

GKKE

Evangelische Geschäftsstelle

Charlottenstraße 53/54, 10117 Berlin

Tel.: 030 - 20355-306 / FAX: -250

E-mail: info@gkke.org

Internet: www.gkke.org

GKKE

Katholische Geschäftsstelle

Kaiserstr. 161, 53113 Bonn

Tel.: 0228 - 103-217 / FAX: -318

E-Mail: justitia-et-pax@dbk.de

Internet: www.justitia-et-pax.de

INHALTSVERZEICHNIS

0. Zusammenfassung

0.1 Die Berichterstattung durch die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung	7
0.2 Der internationale Rüstungshandel und deutsche Rüstungsausfuhren im Jahr 2012	7
0.3 Aktuelle Debatten und Kontroversen der deutschen Rüstungsexportpolitik	11
0.4 Europäische und internationale Bemühungen zur Kontrolle des Rüstungshandels	16
0.5 Schwerpunkt: Gesetzliche Regelungen der deutschen Rüstungsexportkontrolle	17

1. Die Berichterstattung durch die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung

21

1.1 Auftrag	21
1.2 Politisch-ethische Beurteilung	21

2. Zahlen zum weltweiten Rüstungshandel

25

2.1 Entwicklungen des internationalen Waffenhandels	25
2.2 Entwicklung der Rüstungsexporte in der Europäischen Union – Das Drängen der Rüstungsindustrie auf neue Absatzmärkte	29
2.3 Die deutsche Position im Weltrüstungshandel	35

3. Deutsche Rüstungsexporte im Jahr 2012

38

3.1 Rüstungsausfuhren 2012: Genehmigungen, Ausfuhren und Ablehnungen	38
3.2 Empfänger deutscher Rüstungslieferungen	44
3.3 Ausfuhr von kleinen und leichten Waffen	49
3.4 Deutsche Rüstungsausfuhren im Spiegel der Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes der EU zu Rüstungsausfuhren	53
3.5 Bewertungen	56

4. Aktuelle Debatten und Entwicklungen in der deutschen Rüstungsexportpolitik	60
4.1 Aktuelle Debatten und Kontroversen	60
4.2 „Ertüchtigung statt Einmischung“ – Gibt es einen Wandel der deutschen Rüstungsexportpolitik?	78
4.3 Parlamentarische Kontrolle der deutschen Rüstungsexporte: Möglichkeiten und Herausforderungen	84
4.4 Erwartungen an eine neue Bundesregierung	92
5. Europäische und internationale Bemühungen zur Kontrolle des Rüstungshandels	97
5.1 Die Überprüfung des EU Gemeinsamen Standpunktes zur Ausfuhr von Militärgütern und Militärtechnologien – Prüfung ohne Ende?	97
5.2 Arms Trade Treaty – Abschluss und Erfolgsaussichten	102
6. Schwerpunkt: Gesetzliche Regelungen der deutschen Rüstungsexportkontrolle	109
6.1 Überblick der Regelungen	109
6.2 Verfassungsrechtlicher Rahmen	111
6.3 Genehmigung von Exporten	115
6.4 Fazit	135
Anhang 1:	137
Hinweise auf Möglichkeiten, sich weiter zu informieren	
Anhang 2:	140
Quellen und Literatur	
Anhang 3:	147
Mitglieder der Fachgruppe „Rüstungsexporte“ der GKKE	

Anstelle eines Vorworts

Auszüge aus den Statements von Prälat Dr. Karl Jüsten, Katholischer Vorsitzender der GKKE, und Prälat Dr. Martin Dutzmann, Evangelischer Vorsitzender der GKKE, bei der Pressekonferenz zur Vorstellung des Rüstungsexportberichts 2013 am 16. Dezember 2013 vor der Bundespressekonferenz in Berlin.

Die GKKE bewertet in ihrem 17. Rüstungsexportbericht das Zahlenwerk der Bundesregierung und andere öffentlich verfügbaren Informationen aus entwicklungspolitischer und ethischer Perspektive. Die GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte hat den Bericht mit ihrem Vorsitzenden Jan Grebe erstellt.

Im Jahr 2012 erteilte die Bundesregierung insgesamt 16.380 Einzelausfuhrgenehmigungen für Rüstungsgüter im Wert von 4,704 Milliarden Euro. 77 Sammelausfuhrgenehmigungen im Wert von 4,172 Milliarden Euro wurden erteilt. Kriegswaffen sind im Wert von 946 Millionen Euro im Jahr 2012 exportiert worden.

Die Bundesregierung hat die Ausfuhr von 66.955 kleinen und leichten Waffen genehmigt, doppelt so viel wie im Vorjahr. Die Auswirkungen von Sturmgewehren und Maschinenpistolen sind verheerend. Immer wieder geraten sie auf illegalem Weg in fragile Staaten und Konfliktgebiete.

Der Rückgang der Exportgenehmigungen im Bereich der Rüstungsgüter, der Kriegswaffen und der Exporte in Entwicklungsländer ist grundsätzlich zu begrüßen. Im mittelfristigen Trend verharren die Exportgenehmigungswerte jedoch mit leichten Schwankungen auf einem Allzeithoch. Deutsche Rüstungsunternehmen kompensieren die sinkende Nachfrage in Europa durch neue Kunden auf dem Weltmarkt. Die Bedeutung von Drittstaaten als Abnehmer deutscher Rüstungsgüter hat zugenommen. 55 Prozent der Exportgenehmigungen sind im Jahr 2012 für Ausfuhren an diese Staatengruppe erteilt worden.

Vor allem Rüstungsgeschäfte mit zahlungswilligen und -kräftigen Herrschern aus dem Nahen und Mittleren Osten haben zugenommen. Auch die GKKE hat Bestrebungen der Bundesregierung kritisiert, Länder wie Saudi-Arabien als „Stabilitätsanker“ in dieser Region aufzurüsten. Die Frage, wie

diese Länder vor dem Hintergrund der Waffenlieferungen an Rebellen-
gruppen in Syrien und in der Sahel-Zone „Stabilitätsanker“ in der Region
sein können, hat die Bundesregierung nicht erläutert. Von der oft völlig
desolaten Menschenrechtslage, einschließlich der Missachtung der Religi-
onsfreiheit, ganz zu schweigen.

Die Rüstungsexportpolitik geht in die falsche Richtung. Rüstungsexportge-
nehmigungen werden erteilt in Spannung, oft im Widerspruch zu den ei-
genen politischen Grundsätzen und Gesetzen. Es braucht eine Kehrtwende
hin zu einer tatsächlich restriktiven Genehmigungspraxis - und nicht weni-
ger als das erwarten wir von der neuen Bundesregierung!

Die notwendige Kehrtwende wird aber nicht gelingen ohne einen Perspek-
tivwechsel: Rüstungsgüter, seien es direkt zur Kriegsführung bestimmte
Waffen oder andere, sind Gewaltmittel; ihr Export ist zuerst unter frie-
densethischen Kriterien zu bewerten ähnlich wie die Anwendung von Ge-
walt selbst. Entwicklungs-, friedens- und sicherheitspolitische Erwägungen
sind im EU-Gemeinsamen Standpunkt vorgegeben, den die Bundesregie-
rung in ihre Politischen Grundsätze aufgenommen hat. Es geht ausdrück-
lich nicht um Arbeitsplätze und es geht auch nicht um Standortfragen o-
der um den Erhalt einer wettbewerbsfähigen Sicherheits- und Verteidi-
gungsindustrie. Nehmt die eigenen Politischen Grundsätze endlich ernst!
Das ist unsere erste Erwartung an die neue Bundesregierung.

Weitere Erwartungen richten wir *auch an diese* Bundesregierung: keine
Klein- oder Leichtwaffen in Spannungsgebiete oder Konfliktregionen. Kei-
ne Hermesbürgschaften für Rüstungsexporte.

Im inhaltlichen Schwerpunkt unseres diesjährigen Berichtes diskutieren
wir die gesetzlichen Regelungen der Rüstungsexportkontrolle in Deutsch-
land in ihrer Verschränkung mit europäischen und internationalen Nor-
men. Besonders fragwürdig ist einigen Verfassungsrechtlern die Rolle des
Bundessicherheitsrates. Wir verstehen dieses Schwerpunktkapitel als An-
gebot an alle, die Klärung wollen und eine restriktive und schlüssige Rüs-
tungsexportpolitik anstreben.

0. Zusammenfassung

0.1 Die Berichterstattung durch die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung

(0.01) Die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) legt zum siebzehnten Mal seit 1997 einen Rüstungsexportbericht vor. Der Bericht wird von der GKKE-Fachgruppe „Rüstungsexporte“ erstellt. Ihm gehören Fachleute von Universitäten und wissenschaftlichen Forschungsinstituten, aus 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 (2012) und deren Genehmigungen zusammen. Darüber hinaus bewertet er die Rüstungsexportpolitik aus Sicht der Friedens-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik. In zunehmendem Maße richtet er den Blick auch auf das europäische Rüstungsexportkontrollsystem. Damit trägt der Bericht der zunehmenden Europäisierung der Rüstungsexportpolitik Rechnung.

0.2 Der internationale Rüstungshandel und deutsche Rüstungsausfuhren im Jahr 2012

Deutsche Rüstungsausfuhren im internationalen Vergleich

(0.02) Nach Einschätzungen des schwedischen Friedensforschungsinstituts SIPRI hatten die deutschen Ausfuhren von konventionellen Großwaffen zwischen 2008 und 2012 einen Anteil von 7 Prozent am weltweiten Waffenhandel. Wichtigste Abnehmer waren Griechenland (10 Prozent), Südkorea (10 Prozent) und Spanien (8 Prozent).

Nach der gleichen Quelle sind die deutschen Rüstungsexporte zwischen 2008 und 2012 um 17 Prozent im Vergleich zum Zeitraum zwischen 2003 und 2007 gestiegen. Die Exporte von Kriegsschiffen machen etwa 34 Prozent des Wertes der erfassten Ausfuhren aus, während der Anteil von gepanzerten Fahrzeugen bei 31 Prozent liegt.

Deutschland hält seine Position auf dem Weltrüstungsmarkt und gehört gemeinsam mit anderen EU-Staaten zu den weltweit größten Produzenten.

Entwicklung der Rüstungsexporte in der Europäischen Union

(0.03) Daten aus dem Jahr 2011 – der EU-Bericht mit Zahlen aus 2012 lag zum Redaktionsschluss noch nicht vor - belegen, dass die EU-Mitgliedsstaaten insgesamt mit Rüstungsexporten im Wert von 37 Milliarden Euro ihre Position auf dem Weltrüstungsmarkt untermauert haben. Seit dem Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2009 stehen die europäischen Rüstungsfirmen nach eigener Ansicht unter verstärktem Druck, da die Beschaffungsausgaben der europäischen NATO-Staaten rückläufig sind. Zwischen 2009 und 2011 sind sie um mehr als sechs Milliarden US-Dollar auf 52 Milliarden US-Dollar gefallen. Drittstaaten geraten als Absatzmärkte immer mehr in den Blick der Rüstungsunternehmen. Sie haben diese Wachstumsmärkte außerhalb Europas erkannt und forcieren ihre Ausrichtung darauf. Nicht selten gelangen europäische Rüstungsgüter in Länder, in denen Regierungshandeln eine geringe oder fragwürdige gesellschaftliche Legitimation hat und Menschenrechte missachtet werden, die sich in einem Konflikt befinden oder wo die Gefahr besteht, dass die Waffen weiterverbreitet werden.

(0.04) Die Auslegung der einzelnen Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes innerhalb der EU, die den Rüstungsexport regulieren sollen, ist immer noch nicht vereinheitlicht, wie beispielsweise der unterschiedliche Umgang mit Rüstungsexportanträgen nach Libyen von Frankreich einerseits und anderen EU-Mitgliedsstaaten andererseits zeigen. Vor dem Hintergrund der zunehmenden Exporte an Länder außerhalb der EU, insbesondere in Staaten mit einer kritischen Menschenrechtslage, mangelnder Stabilität und fehlender legitimer Staatlichkeit, ist jedoch eine einheitliche Interpretation zwischen den EU-Mitgliedsstaaten eine zwingende Voraussetzung für eine gemeinsame EU-Rüstungsexportkontrolle.

Einzelausfuhrgenehmigungen

(0.05) Im Jahr 2012 erteilte die Bundesregierung insgesamt 16.380 Einzelausfuhrgenehmigungen für Rüstungsgüter im Wert von 4,704 Milliarden Euro, was einen Rückgang von etwa 13 Prozent gegenüber dem Vorjahr darstellt. Im Jahr 2011 erreichten 17.586 Einzelausfuhrgenehmigungen einen Gesamtwert von 5,414 Milliarden Euro.

Die wichtigsten Ausfuhrgüter im Jahr 2012 waren Feuerleitanlagen im Wert von 1,062 Milliarden Euro, militärische Ketten- und Radfahrzeuge im Wert von 1,004 Milliarden Euro, militärische Elektronik im Wert von 354,6 Millionen Euro und Munition im Wert von 297,6 Millionen Euro.

Sammelausfuhrgenehmigung

(0.06) Im Jahr 2012 wurden 77 Sammelausfuhrgenehmigungen im Wert von 4,172 Milliarden Euro erteilt. Genehmigungen für staatenübergreifende gemeinsame Rüstungsprojekte wurden verstärkt auch für Exporte an Drittstaaten genutzt, darunter auch Israel, Saudi-Arabien und Vietnam. Gegenüber 2011 (5,380 Milliarden Euro) ist dieser Wert um 22 Prozent gefallen. Angesichts des äußerst hohen Wertes 2011, den die Bundesregierung seinerzeit mit einem Softwareproblem im Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) begründete, ist dies nur ein geringfügiger Rückgang. Eine umfassende Begründung, warum Sammelausfuhrgenehmigungen verstärkt auch für Exporte an Drittstaaten genutzt werden, bleibt die Bundesregierung in ihrem Rüstungsexportbericht erneut schuldig.

Komplementärgenehmigungen

(0.07) Auch im Jahr 2012 hat die Inanspruchnahme von Komplementärgenehmigungen das Genehmigungsverfahren erleichtert. Antragssteller, die bereits eine Erlaubnis zur Ausfuhr nach dem Kriegswaffenkontrollgesetz besitzen, können im Rahmen eines Komplementärgenehmigungsverfahrens von einem vereinfachten Verfahren profitieren. Im Jahr 2012 wurde es für Rüstungsgeschäfte mit 23 Staaten aus der Gruppe der Drittländer genutzt (2011: 24 Staaten).

Ausfuhr von Kriegswaffen

(0.08) Im Jahr 2012 sind Kriegswaffen im Wert von 946 Millionen Euro exportiert worden. Im Jahr 2011 lag dieser Wert bei 1,285 Milliarden Euro. Der Wert der Kriegswaffenexporte an Drittstaaten belief sich 2012 auf 285,4 Millionen Euro (2011: 804,1 Mio. Euro). Lieferungen aus Beständen der Bundeswehr haben im Jahr 2012 einen Wert von 34,3 Millionen Euro erreicht.

Abgelehnte Ausfuhranträge

(0.09) Aus den Daten für das Jahr 2012 ist zu erkennen, dass im Berichtsjahr 118 Anträge für die Genehmigung von Rüstungsausfuhren im Gesamtwert von 24,4 Millionen Euro abgelehnt wurden. Darunter fanden sich auch Ausfuhranträge nach Serbien (10,3 Mio. Euro), Bahrain (3,4 Mio. Euro) und Indien (2,2 Mio. Euro).

Empfänger deutscher Rüstungslieferungen

(0.10) An Staaten, die der EU bzw. der NATO angehören oder diesen gleichgestellt sind, wurden im Jahr 2012 Rüstungsausfuhren im Wert von 2,101 Milliarden Euro (2011: 3,116 Milliarden Euro) genehmigt. Das entspricht 45 Prozent aller erteilten Einzelgenehmigungen.

An alle übrigen Staaten („Drittstaaten“) sind Rüstungsausfuhren in Höhe von 2,603 Milliarden Euro genehmigt worden (2010: 2,298 Milliarden Euro). Das entspricht 55 Prozent aller erteilten Einzelgenehmigungen. Unter diesen waren die relevantesten Abnehmer deutscher Rüstungslieferungen Saudi-Arabien (1,237 Milliarden Euro), Algerien (286,7 Millionen Euro), Südkorea (148,2 Millionen Euro), Singapur (146,4 Millionen Euro), die Vereinigten Arabischen Emirate (124,8 Millionen Euro), Irak (112,6 Millionen Euro), Indien (97,1 Millionen Euro) und Israel (49,1 Millionen Euro).

(0.11) An Staaten, die seitens der OECD als Empfänger offizieller Entwicklungshilfe eingestuft werden, wurden im Jahr 2012 Einzelgenehmigungen für die Ausfuhr von Rüstungsgütern im Wert von 866,6 Millionen Euro erteilt. Das entspricht 18,4 Prozent aller erteilten Einzelausfuhrgenehmigungen (2011: 1,147 Milliarden Euro = 21,2 Prozent). Dies ist ein Rückgang um 281 Millionen Euro.

Abweichend zur Definition der Bundesregierung umfassen diese Angaben auch Lieferungen an die Türkei, die gemäß den OECD-Kriterien offizielle Entwicklungshilfe erhält. Gleichzeitig schließen die Angaben auch Länder mit niedrigem mittleren Einkommen und Länder mit höherem mittleren Einkommen ein. Berücksichtigt werden auch Lieferungen an VN-Missionen und verbündete Streitkräfte in Afghanistan. Rechnet man diese Länder heraus, belaufen sich die Lieferungen immer noch auf 754,1 Millionen Euro (16 Prozent).

Hermes Bürgschaften für Rüstungsexporte

(0.12) Staatliche Ausfallbürgschaften („Hermes-Kredite“) haben im Jahr 2012 sechs Rüstungsgeschäfte in Höhe von 3,3 Milliarden Euro abgesichert. Sie bezogen sich auf Lieferungen an Ägypten (700 Mio. Euro), Algerien (2,127 Mrd. Euro), Indonesien (49,9 Mio. Euro), Irak (9,8 Mio. Euro), Israel (405 Mio. Euro) und Pakistan (0,5 Mio. Euro).

Ausfuhren von kleinen und leichten Waffen

(0.13) Bei den Ausfuhren von kleinen und leichten Waffen ist im Jahr 2012 ein starker Anstieg gegenüber dem Jahr 2011 zu verzeichnen. Die Bundesregierung hat für das Jahr 2012 die Ausfuhr von 66.955 kleinen und leichten Waffen genehmigt (2011: 34.768). Die Angaben entstammen den deutschen Meldungen an das VN-Waffenregister. Allein an Indien genehmigte die Bundesregierung die Lieferung von 12.957 Maschinenpistolen.

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

(0.14) Kleine und leichte Waffen sowie Munition gingen erneut an Staaten im Nahen und Mittleren Osten sowie an Länder in Asien. Insgesamt wurden 16.863 Kleinwaffen an Drittstaaten ausgeführt. Wichtigste Abnehmer waren Indien (12.957 Maschinenpistolen), Oman (1.002 Sturmgewehre) und die Vereinigten Arabische Emirate (805 Sturmgewehre). Gleichzeitig wurden 6.041 leichte Waffen aus Deutschland exportiert. Den Großteil dieser Waffen erhielt Singapur (rückstoßfreie Waffen).

0.3 Aktuelle Debatten und Kontroversen der deutschen Rüstungsexportpolitik

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

Die Debatte über deutsche Rüstungsexporte anlässlich der möglichen Lieferung von bis zu 270 Leopard 2 Panzern nach Saudi-Arabien hat auch 2012/13 kein Ende gefunden und stand im Mittelpunkt der schon mehrere Jahre andauernden öffentlichen und parlamentarischen Auseinandersetzungen über Rüstungsexporte. Darüber hinaus erregten insbesondere die Lieferung von Kampfpanzern nach Katar und Indonesien, die Rüstungsgeschäfte mit Algerien sowie der enorme Anstieg der Kleinwaffenausfuhren 2013 die Gemüter.

Waffenlieferungen nach Saudi-Arabien, Katar und die Vereinigten Arabische Emirate

(0.16) Rüstungsgeschäfte mit zahlungswilligen und -kräftigen Herrschern aus dem Nahen und Mittleren Osten werden für deutsche Rüstungsunternehmen zu einem immer lukrativeren Geschäft. Dabei geht es um den Export von Kampfpanzern nach Saudi-Arabien und Katar, Lieferungen von gepanzerten Mannschaftstransportern des Typs Boxer an Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate sowie Patrouillenboote nach Saudi-Arabien. Während die Lieferung von 62 Kampfpanzern Leopard 2A7+ nach Katar schon genehmigt ist, bleibt das Geschäft mit Saudi-Arabien offen. All diesen Geschäften ist gemein, dass sie zu einer kontroversen Auseinandersetzung in der Öffentlichkeit und im Parlament geführt haben. Kritik entfachte sich an der Menschenrechtssituation in den Ländern und an den Bestrebungen der Bundesregierung, diese Länder als „Stabilitätsanker“ in der Region aufzurüsten. Gegner der Ausfuhren verwiesen auf die Gefahr für die regionale Stabilität. Folgt man den Kriterien, die sich die Bundesregierung selbst in ihren Politischen Grundsätzen für die Ausfuhr von Rüstungsgütern und Kriegswaffen gegeben hat, verbieten sich die Exporte von Kriegswaffen an diese Staaten. Die Frage, wie diese Länder angesichts der oft desolaten Menschenrechtslage, einschließlich der Missachtung der Religionsfreiheit, sowie vor dem Hintergrund der Waffenlieferungen an Rebellengruppen in Syrien und in der Sahel-Zone „Stabilitätsanker“ in der Region sein können, hat die Bundesregierung nicht erläutert.

Panzerlieferungen nach Indonesien

(0.17) Nach monatelangem Dementi bestätigte die Bundesregierung im Mai 2013 die Erteilung einer Ausfuhrgenehmigung für die Lieferung von Kampf- und Schützenpanzern nach Indonesien. Während die Bundesregierung die strategische Bedeutung Indonesiens hervorhebt und auf die Fortschritte bei den Menschenrechten und der Demokratie verweist, kritisieren Gegner dieses Geschäftes die andauernden Menschenrechtsverletzungen sowie die Konflikte in dem Land und betonen die (militärische) Unsinnigkeit eines solchen Geschäftes. Es besteht die Gefahr, dass die Panzer im Inneren zur Niederschlagung von Oppositionellen genutzt werden. Diese Befürchtung ist durchaus berechtigt. Im Rahmen seiner allgemeinen Modernisierungsstrategie ist Indonesien bestrebt, schwere Kampfpanzer zu kaufen und erstmals in die Streitkräfte einzufügen. Treibender Faktor da-

für dürften auch die Beschaffungen schwerer Kampfpanzer durch Malaysia, Thailand und Singapur in den vergangenen Jahren gewesen sein. Sie sind ein Prestigeobjekt, eignen sich aber durch ihre Konfiguration auch für den Einsatz in Städten. Die GKKE warnt hier wie auch bei anderen Geschäften davor, den Verkaufsinteressen deutscher Rüstungsproduzenten Vorrang gegenüber der Menschenrechtssituation in den Empfängerländern zu geben.

Deutsche Fregatten und Fuchs Spürpanzer für Algerien

(0.18) Algerien kristallisiert sich immer stärker als ein wichtiger Abnehmer deutscher Rüstungsgüter heraus. Das Land passt offenbar in die Strategie der Bundesregierung, verlässliche Partner zu „Stabilitätsankern“ aufzubauen und sie zu befähigen, eigenständig für Frieden und Sicherheit zu sorgen. So sollen nicht nur Fuchs Spürpanzer geliefert, sondern es soll auch eine ganze Produktionsstätte in Algerien aufgebaut werden, wo in den kommenden Jahren bis zu 1.200 Stück gefertigt werden könnten. Auch der Kauf von zwei Fregatten der Meko Klasse nimmt Formen an. Bereits Ende 2012 legte die Bundesregierung offen, dass sie eine Hermes-Bürgschaft in Höhe von 2,13 Milliarden Euro übernommen hat, die sowohl die Lieferung der zwei Fregatten inklusive der dazugehörigen Logistik und des Service Supports als auch Training, Ersatzteile, Munition und Helikopter umfasst. Die GKKE ist besorgt über diese Geschäfte und das Anliegen der Bundesregierung Algerien aufzurüsten, gerade weil sich bei der Auswertung der Lage vor Ort gemäß den Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes ein kritisches und besorgniserregendes Gesamtbild ergibt.

„Ertüchtigung statt Einmischung“ – Gibt es einen Wandel der deutschen Rüstungsexportpolitik?

(0.19) Die jüngsten Rüstungsgeschäfte mit Staaten im Nahen und Mittleren Osten sowie in Asien werfen einmal mehr die Frage auf, ob die Bundesregierung bereits einen Paradigmenwechsel in der Rüstungsexportpolitik eingeläutet hat, beziehungsweise ob ihre bewährten Eckpunkte ins Schwanken geraten sind. Es zeichnet sich ab, dass die Bundesregierung gewillt ist, mit Rüstungsausfuhren Partner in Konfliktregionen zu unterstützen, damit diese auch eigene militärische Interventionen durchführen können. Lange Zeit waren Waffenexporte in Konfliktregionen ein Tabu deutscher Rüstungsexportpolitik. Gemäß der neuen Logik der „Ertüchtigung“ würden sie nun gerade zu einem Pfeiler der deutschen Außen- und

Sicherheitspolitik werden. Die Risiken, die mit dieser Einordnung der Rüstungsexportpolitik in den Gesamtkontext außen- und sicherheitspolitischer Interessen einhergehen, werden jedoch nicht öffentlich nachvollziehbar reflektiert.

Zwar klingt es verlockend, mit Waffen Stabilität zu schaffen. Hinter dieser Annahme verbirgt sich aber eine Kausalität, die nicht plausibel ist. Vielmehr bestehen ernsthafte Zweifel, dass es bei einem „Gleichgewicht des Schreckens“ durch gegenseitige Aufrüstung wirklich zu einem Stabilitätsgewinn kommt. Die Weitergabe von Kriegswaffen an autoritäre Regime vergrößert die Gefahr, dass diese Waffen für interne Repressionen eingesetzt werden. Sie sorgt für mehr Unsicherheit, da sie alle Parteien zur Aufrüstung animiert, worunter die Stabilität leidet. Verkannt werden ebenfalls die langfristigen Folgen von Kriegswaffenexporten, wenn sie in Hände autoritärer Herrscher gelangen, die zwar kurzfristig für Stabilität sorgen mögen, langfristig aber zu „hochgerüsteten Problemfällen“ werden. Sollte die Bundesregierung Rüstungsexporte stärker als zuvor als Instrument der Außen- und Sicherheitspolitik betrachten und dadurch sicherheitspolitische Überlegungen zu Lasten der Menschenrechte in den Vordergrund rücken, birgt eine solche Politik eine erhebliche Gefahr für das friedliche Zusammenleben von Gesellschaften in Regionen, in die deutsche Rüstungsgüter gelangen. Hiervor warnt die GKKE ausdrücklich.

Parlamentarische Kontrolle der deutschen Rüstungsexporte: Möglichkeiten und Herausforderungen

(0.20) Auch im zurückliegenden Jahr hielt die parlamentarische Aufmerksamkeit für Rüstungsexporte an. Die Überarbeitung des Außenwirtschaftsgesetzes (AWG) hat den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie erneut zu einer intensiven Auseinandersetzung mit dem Thema Rüstungsexporte bewegt. Auf der einen Seite erntete der Entwurf der Bundesregierung Lob für die Klarstellung und Vereinfachung in vielen Teilen des Gesetzes, auf der anderen Seite gab es Kritik, dass etwa die Kriterien des EU-Gemeinsamen Standpunktes nicht in das Gesetz mit aufgenommen wurden. Die GKKE sieht hierin eine verpasste Chance, die Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes aufzuwerten.

(0.21) De facto existieren für das Parlament keine Kontrollmöglichkeiten für Rüstungsexporte. Da Transparenz jedoch eine Grundvoraussetzung für jegliche parlamentarische Kontrolle ist, steht die Forderung danach im

Mittelpunkt eines jeden Reformvorschlages. Zur Verbesserung der Transparenz bedarf es der rechtzeitigen und umfassenden Bereitstellung von Informationen. Neben einer zeitigeren Berichterstattung ist auch eine Präzisierung der inhaltlichen Vorgaben wichtig, um das Transparenzniveau zu steigern. Genauere Informationen über die Endnutzer, eine bessere Beschreibung der gelieferten Rüstungsgüter und Waffen müssten ebenso in den Bericht einfließen wie die Dauer der genehmigten Lizenzen.

Eine Einbindung des Bundestages in die Kontrolle der deutschen Rüstungsexportpolitik wirft aber auch einige Fragen auf. Die Vorschläge zur Einrichtung eines fachpolitischen Gremiums zur Rüstungsexportpolitik oder der Wunsch nach einem parlamentarischen Rüstungsexportkontrollgremium, ähnlich dem parlamentarischen Kontrollgremium zur Kontrolle der Geheimdienste, weisen darauf hin, dass die Frage nach institutionellen Modellen an Gewicht gewonnen hat. Unabhängig davon, welches Gremium sich in Zukunft mit Rüstungsexporten befasst, ist die Frage der Fallauswahl zu klären.

(0.22) Die Unzufriedenheit mit dem jetzigen System und die breite Zustimmung innerhalb der im Bundestag vertretenen Parteien zur Veränderung der parlamentarischen Kontrolle legen nunmehr zügige strukturelle Anpassungen nahe. Dabei steht weniger im Fokus, ob das Parlament *ex ante* oder *ex post* informiert werden soll (auch wenn diese Frage ebenfalls geklärt werden muss), sondern es gilt vielmehr zu entscheiden, wie die Fähigkeiten des Parlaments insgesamt zu stärken sind, um das Regierungshandeln in all seinen Facetten in der Rüstungsexportpolitik zu kontrollieren.

Erwartungen an eine neue Bundesregierung

(0.23) In den Verhandlungen zur Bildung einer großen Koalition haben sich CDU/CSU und die SPD auf Veränderungen bei der Rüstungsexportpolitik geeinigt. Gemäß der Koalitionsvereinbarung vom 27. November 2013 sollen für „Rüstungsexportentscheidungen in so genannte Drittstaaten [...] die im Jahr 2000 beschlossenen strengen Politischen Grundsätze [...] für unser Regierungshandeln verbindlich sein“. Es sei geplant, die Genehmigungsentscheidungen des Bundessicherheitsrates dem Deutschen Bundestag „unverzüglich“ mitzuteilen. Grundsätzlich begrüßt die GKKE die getroffenen Entscheidungen, sie weisen in die richtige Richtung, aber noch ist offen, wie sich die Rüstungsexportpolitik in der Praxis darstellen wird.

In der kommenden Legislaturperiode muss die Bundesregierung die angekündigte Unterrichtung des Deutschen Bundestages schnell umsetzen. Daher fordert die GKKE die Bundesregierung auf, sich in einer restriktiven Genehmigungspraxis „verbindlich“ an die Politischen Grundsätze für Rüstungsexporte zu halten. Die Regierung sollte nicht nur ihre Berichterstattung verbessern, sondern auch ihre Rüstungsexportpolitik in Zukunft öffentlich begründen, eine stärkere parlamentarische Kontrolle ermöglichen, keine Klein- und Leichtwaffen in Spannungsgebiete oder Konfliktländer exportieren, keine Hermes-Bürgschaften für Rüstungsgeschäfte erteilen, die europäische Perspektive stärker in den Blick nehmen und innerhalb der EU auf eine schnelle Ratifizierung des ATT drängen.

0.4 Europäische und internationale Bemühungen zur Kontrolle des Rüstungshandels

Europäische Rüstungsexportpolitik - Die Überprüfung des EU Gemeinsamen Standpunktes

(0.24) Mit den Unruhen in Ägypten Mitte 2013 rückten europäische Rüstungsexporte erneut in den Blickpunkt der Öffentlichkeit. Bemerkenswerterweise verhängten die EU-Mitgliedsstaaten aber kein Waffenembargo, sondern beschlossen lediglich das Aussetzen der Rüstungsgeschäfte bzw. einen Lieferstopp für Rüstungsgüter, die sich zur internen Unterdrückung eignen.

Die Aussetzung der europäischen Waffenlieferungen nach Ägypten fällt zeitlich in die Phase der Überprüfung des EU-Gemeinsamen Standpunktes zu Rüstungsexporten durch die EU-Mitgliedsstaaten. Zwei Punkte stehen im Mittelpunkt der Überprüfung des EU-Gemeinsamen Standpunktes. Erstens sind die Staaten auf Initiative Belgiens und der Niederlande bestrebt, das EU-Benutzerhandbuch zu Kriterium Sieben und Kriterium Acht des EU-Gemeinsamen Standpunktes zu überarbeiten. Zweitens wollen die Staaten bessere Mechanismen zum Informationsaustausch bei Ablehnungen von Ausfuhrgenehmigungen erarbeiten. Dazu soll eine neue IT-Infrastruktur entwickelt werden, die Zugriff auf Informationen in Echtzeit erlaubt und das Maß an Kohärenz und Transparenz zwischen den Staaten deutlich erhöhen soll. Gleichzeitig beschäftigte sich das EU-Parlament mit Rüstungsexporten, konnte sich jedoch im Sommer 2013 nicht auf einen gemeinsamen Entschließungsantrag einigen. Am Ende brachten die konservativen

Fraktionen einen eigenen gemeinsamen Entschließungsantrag ein, den sie mit ihrer Mehrheit im EU-Parlament annahmen. Aus Sicht der GKKE ist nicht nur ein Waffenembargo gegen Ägypten notwendig, solange die Gewalt anhält und eine politische Lösung des Konflikts nicht gefunden ist. Es ist auch erforderlich, den Überprüfungsprozess in absehbarer Zeit - spätestens bis zur Wahl des EU-Parlaments im Frühjahr 2014 - abzuschließen, um seine Ergebnisse rasch umzusetzen.

Arms Trade Treaty - Abschluss und Erfolgsaussichten

(0.25) Im April 2013 nahm nach langer Verhandlung mit einigen Rückschlägen eine große Mehrheit in der Generalversammlung der Vereinten Nationen den internationale Waffenhandelsvertrag (ATT) an. Inzwischen hat eine Mehrheit den Vertrag unterzeichnet, darunter auch die USA. Der Bundestag und der Bundesrat haben den Vertrag im Juni bzw. im September 2013 ratifiziert.

Ziel des Vertrages war es, höchstmögliche Standards für die Regulierung des internationalen Handels mit konventionellen Waffen zu schaffen und den unerlaubten Waffenhandel zu bekämpfen. Auch wenn dieses Ziel nicht voll umfänglich erreicht werden konnte, begrüßt die GKKE, dass es der internationalen Staatengemeinschaft gelungen ist, sich mit großer Mehrheit auf einen Vertragstext für den ATT zu einigen. Die Auswirkungen des ATT auf die deutsche Rüstungsexportpolitik werden sehr gering sein. Für die eigentliche Exportpolitik dürfte sich quasi nichts ändern, da die im ATT gesetzten Regeln hinter den für Deutschland geltenden Bestimmungen aus Kriegswaffenkontrollgesetz, Außenwirtschaftsgesetz sowie des Gemeinsam Standpunkts der EU zur Frage von Rüstungsexporten zurückbleiben. Allerdings sollte daraus nicht der Schluss gezogen werden, dass der gesamte ATT Prozess am Ende nur viel Lärm um nichts war. Er ist und bleibt ein positives Signal für die Regulierung und Beschränkung des internationalen Waffenhandels.

0.5 Schwerpunkt: Gesetzliche Regelungen der deutschen Rüstungsexportkontrolle

(0.26) Die Regulierung deutscher Rüstungsexporte erscheint als normativer Irrgarten, in dem man sich leicht verlaufen kann; die rechtlichen Möglichkeiten zu einer Änderung der Normen und die tatsächlichen Auswir-

kungen solcher Änderungen sind nur schwer überschaubar. Rüstungsexportrecht wird auf drei verschiedenen Ebenen geschaffen: Die deutschen Gesetze sind eingebettet in ein Regelungssystem der Europäischen Union. Deutsche und europäische Normen werden ihrerseits ergänzt von völkerrechtlichen Abkommen, Konventionen und anderen Rechtsakten, wie etwa Beschlüssen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen. Rüstungsexportkontrollen gehören gesetzessystematisch zum Gebiet des Außenwirtschaftsrechts, auf dem Staaten traditionell gesetzgeberisch tätig werden. Sinn dieser Aktivitäten ist es, einen Ausgleich zwischen dem Interesse an einem freien Außenhandel und Zielen des Gemeinwohls herzustellen, die diesem möglicherweise zuwiderlaufen.

Verfassungsrechtlicher Rahmen

(0.27) Die Grundlagen für das deutsche Recht der Rüstungsexporte finden sich im Grundgesetz. Art. 26 Abs. 2 GG stellt die Herstellung und Verbreitung von Kriegswaffen unter den Vorbehalt einer Genehmigung durch die Bundesregierung. Diese Vorschrift bildet den Kern der deutschen Rüstungsexportkontrolle, soweit nämlich Kriegswaffen betroffen sind. Eine Genehmigung der Bundesregierung wirkt als Ausnahmegewilligung einer grundsätzlich verbotenen Tätigkeit. Dies entspricht auch der Intention von Art. 26 Abs. 1 und Abs. 2 GG, Handlungen, die den Frieden stören, zu ächten und eventuelle Vorbereitungen zum Krieg einer strengen Kontrolle zu unterwerfen.

Während auf die Genehmigung der Herstellung und Verbreitung von Kriegswaffen kein Anspruch besteht, weil Art. 26 GG mit der Ächtung friedensstörender Handlungen auch ein Verbot der genannten Tätigkeiten verbindet, gibt es ein solches verfassungsrechtliches Verbot für die Herstellung und Verbreitung sonstiger Rüstungsgüter nicht.

Genehmigung von Exporten

(0.28) Für die Genehmigung der Exporte von Kriegswaffen, sonstigen Rüstungs- und Dual-Use Gütern gibt es im wesentlichen drei Gruppen inhaltlicher Beurteilungsmaßstäbe, die häufig in Kombination auf ein Genehmigungsverfahren anzuwenden sind. Diese sind der Gemeinsame Standpunkt der EU, die Politischen Grundsätze der Bundesregierung sowie das Außenwirtschafts- und Kriegswaffenkontrollgesetz. Für eine Ausfuhr von Rüstungsgütern aus Deutschland ist zu unterscheiden, ob dieser Export sich nach dem Kriegswaffenkontrollgesetz in Verbindung mit dem Außen-

wirtschaftsgesetz (AWG) oder nur nach dem AWG vollzieht. Der Unterschied ist aus zwei Gründen praktisch relevant:

Die Ausfuhr von Kriegswaffen ist gemäß Art. 26 GG generell untersagt; auf eine ausnahmsweise mögliche Genehmigung besteht kein Anspruch. Anders liegt der Fall bei der Ausfuhr sonstiger Rüstungsgüter, für deren Untersagung besondere Gründe erforderlich sind, die es rechtfertigen in die betroffenen Grundrechte einzugreifen.

Zuständigkeit des Bundeskabinetts nach Art. 26 Abs. 2 GG

(0.29) Das Grundgesetz hat die Herstellung und den Verkehr mit Kriegswaffen unter die Kontrolle der Bundesregierung gestellt. Die Übertragung der Genehmigungskompetenz auf die Bundesregierung dokumentiert die hohe Bedeutung, die das Grundgesetz der Kriegswaffenkontrolle beimisst. Allerdings machen bisher die Kabinette von diesen Vorzügen einer kollegialen Entscheidung in der Praxis der Kriegswaffenkontrolle keinen oder nur eingeschränkten Gebrauch. Für politisch besonders umstrittene Genehmigungen wird der Bundessicherheitsrat eingeschaltet, dem nur ein Teil der Minister aus dem Kabinett angehören. Der Bundessicherheitsrat kann zwar lediglich Empfehlungen aussprechen und nicht selbstständig Entscheidungen treffen. Allerdings nimmt er mit seiner Empfehlung den faktisch maßgeblichen Beschluss vorweg. An der Verfassungsmäßigkeit der Delegation von Entscheidungen in Fragen der Kriegswaffenkontrolle auf einzelne Ministerien oder den Bundessicherheitsrat bestehen ernsthafte Zweifel.

(0.30) Die kombinierten europäischen und deutschen Normgeber sind in die Komplexitätsfalle geraten. Dies geschah sicherlich mit nachvollziehbaren Gründen und liegt auch an der Konstruktion der Europäischen Union, die auf ein Zusammenwirken von europäischem und nationalem Gesetzgeber setzt. Aber es bleibt festzuhalten, dass die Komplexität der Normierungen nicht nur zu höheren Kosten, sondern vor allem auch zu fehleranfälligeren Verfahren führt. Im Bereich der Rüstungsgüter wird auch in Brüssel die Verbringung von diesen offenbar stärker als eine Frage effizienter Handelsabläufe, denn als ein Problem der Außen-, Sicherheits- und Menschenrechtspolitik gesehen.

1. Die Berichterstattung durch die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung

1.1 Auftrag

(1.01) Die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) legt zum siebzehnten Mal seit 1997 einen Rüstungsexportbericht vor. Der Bericht wird von der GKKE-Fachgruppe „Rüstungsexporte“ erstellt. Ihm gehören Fachleute von Universitäten sowie wissenschaftlicher Forschungsinstitute, der kirchlichen Friedensarbeit und Entwicklungszusammenarbeit sowie aus Nichtregierungsorganisationen an. Der Bericht stellt öffentlich verfügbare Informationen über die deutschen Ausfuhren von Kriegswaffen und Rüstungsgütern des Vorjahres (2012) bzw. deren Genehmigungen zusammen und bewertet die Rüstungsexportpolitik aus Sicht der Friedens-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik. Mit einem intensiven Blick auf das europäische Rüstungsexportkontrollsystem will er 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 öffentliche Anerkennung und Aufmerksamkeit. Dies zeigt sich etwa in der Einladung einzelner Mitglieder der Fachgruppe als Experten zu Anhörungen im Bundestag. Auch den politischen Dialog hat die GKKE fortgesetzt, etwa bei regelmäßigen Gesprächen mit Parlamentariern sowie bei der Einladung der beiden Vorsitzenden der GKKE und des Vorsitzenden der Fachgruppe in den Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung des Deutschen Bundestages.

1.2 Politisch-ethische Beurteilung

Die ethische Position

(1.03) Die GKKE geht von der ethischen Position aus, dass der Transfer von Mitteln der Gewalt prinzipiell nach den gleichen Kriterien zu beurteilen

ist wie die Androhung oder Anwendung von Gewalt. Gewalt aber ist eines der schwersten Übel für Menschen und deren Zusammenleben.

Der Bezug auf diese ethische Position (Selbstbindung) schließt ein, ihre Grundsätze auch dann als verbindliche Handlungsziele zu respektieren, wenn aktuelle Umstände anderes nahelegen und wenn dies möglicherweise heißt, auf Vorteile zu verzichten, die andere nutzen.

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

(1.04) Die deutschen Regelwerke binden den politischen Umgang mit Rüstungstransfers nicht so eindeutig, wie es ihr Wortlaut vermuten lässt. Zwar ist ihnen eine Sensibilität gegenüber den Normen von Frieden, Sicherheit und Entwicklung eigen. Trotzdem können Gesetze sowie „Politische Grundsätze“, Verhaltenskodizes oder ein „Gemeinsamer Standpunkt“ der EU-Mitgliedstaaten nicht verbergen, dass Deutschland, wie andere Lieferländer, bei Exportgenehmigungen eigene nationale Interessen in den Vordergrund stellt. Demgegenüber sieht sich die GKKE mit ihren Partnern in Entwicklungsländern verpflichtet, für eine Ausrichtung des politischen Handelns an den Vorgaben von Frieden und Entwicklung¹ einzutreten.

In Rechnung zu stellende Bedingungen

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

Zum ersten: Eine ethische Beurteilung wird zunächst danach fragen müssen, welche Bindungskraft das Normengefüge für die Praxis hat. Für die deutsche Rüstungsexportpolitik gibt es zwar ein ausgefeiltes System normierender Vorgaben (Gesetze, Verordnungen, Politische Grundsätze, ein EU-weiter Gemeinsamer Standpunkt mit Verhaltenskodex zu Rüstungs-

¹ Unter „Entwicklung“ versteht die GKKE, in enger Anlehnung an den Begriff der „menschlichen Entwicklung“ des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) einen Prozess, der die Wahl-, Entscheidungs- und Partizipationsmöglichkeiten der Menschen erweitert, wobei ein gesundes Leben, das Erhalten von Bildung und politischer Freiheit im Zentrum dieses Prozesses stehen.

ausführen). Jedoch erwecken der Alltag der Genehmigungspraxis und die dazu gelieferten Begründungen den Eindruck, dass sie sich nicht verlässlich mit diesen decken. Das befördert die Sorge, dass die Genehmigungen die Normen aushöhlen. In zunehmender Zahl werden als problematisch zu bewertende Rüstungsausführungen genehmigt.

Zum zweiten: Der Horizont der Beurteilung erweitert sich infolge der grenzüberschreitenden 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 europäische und globale Perspektive.

Zum dritten: 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. Rüstungsexporte verhindern Abrüstung und heizen Rüstungsdynamiken etwa im Nahen und Mittleren Osten sowie in Teilen Asiens weiter an. Das Wissen um die negativen Folgen von Rüstungsgeschäften für Frieden und menschliche Entwicklung verlangt nach einer restriktiven Rüstungsexportpolitik.

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

Kriterien der Beurteilung

(1.06) Für ihre Beurteilung der Weitergabe von Kriegswaffen, Rüstungsgü-

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

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

Es ist zu begründen, dass die Rüstungsexporte tatsächlich den Vorgaben von Frieden und Entwicklung entsprechen. Besonders bei Genehmigungen von Rüstungsausfuhren in Konfliktregionen und in Staaten, die öffentliche Entwicklungshilfe erhalten, liegt die Begründungspflicht bei deren Befürwortern. Die GKKE erinnert in diesem Zusammenhang an eine entsprechende Formulierung in den Politischen Grundsätzen der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern aus dem Jahr 2000.² Die GKKE fordert darüber hinaus, dass sich die (öffentliche) Begründungspflicht auch auf die Genehmigung von Ausfuhren sonstiger Rüstungs- und Dual-use-Güter bezieht, die militärisch genutzt werden können.

² Politische Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstige Rüstungsgüter vom 19. Januar 2000, Kapitel III, Ziffer 4. Dort heißt es mit Blick auf Rüstungstransfers in „sonstige Länder“: „Der Export von Kriegswaffen (nach KWKG und AWG genehmigungspflichtig) wird nicht genehmigt, es sei denn, dass im Einzelfall besondere außen- oder sicherheitspolitische Interessen der Bundesrepublik Deutschland unter Berücksichtigung von Bündnisinteressen für eine ausnahmsweise zu erteilende Genehmigung sprechen.“

2. Zahlen zum weltweiten Rüstungshandel

2.1 Entwicklungen des internationalen Waffenhandels

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

Bei der unabhängigen Erfassung von Kriegswaffen und Rüstungsgütern wenden sowohl das Friedensforschungsinstitut SIPRI als auch der US Congressional Research Service (CRS)³ 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. Der US Congressional Research Service wiederum greift auf informelle Auskünfte verschiedener staatlicher Behörden zurück. Während SIPRI versucht den Schwankungen auf dem Weltrüstungsmarkt gerecht zu werden, indem es stets einen Fünfjahreszeitraum abbildet, erfasst es jedoch im Gegensatz zum CRS nur ein begrenztes Spektrum von Rüstungsgütern. 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 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 statistischen Methoden pauschal zurückgewiesen werden, sondern vielmehr müssen ggf. Unstimmigkeiten und Fehler im Einzelnen benannt und offizielle Zahlen gegenüber gestellt werden.

³ Die Studie des Congressional Research Service lag zum Redaktionsschluss noch nicht vor.

Trotz der oben genannten Einschränkungen gelten im Wesentlichen diese zwei Datenquellen für die Bewertung von Deutschlands Position im weltweiten Rüstungshandel als relevant und zuverlässig: die Erhebungen und Datenbank des SIPRI⁴ und der Bericht „Conventional Transfers to Developing Nations“, der jährlich unter der Federführung des CRS erscheint.

(2.02) SIPRI hat am 18. März 2013 neue Daten zum weltweiten Rüstungshandel vorgelegt. Allem Wissen über regionale Rüstungswettläufe, die Verschuldungsproblematik und Kriegsrisiken zum Trotz haben die Waffentransfers weltweit im Zeitraum zwischen 2008 und 2012 im Vergleich zu dem vorangegangenen Vierjahreszeitraum (2003 bis 2007) um 17 Prozent zugenommen.⁵ Die bedeutende Rolle Deutschlands als Rüstungsexporteur haben Medien, Öffentlichkeit und Politik erneut hervorgehoben, auch wenn der deutsche Anteil am weltweiten Rüstungshandel zum wiederholten Mal etwas gesunken ist und nun bei sieben Prozent liegt.

Liefer- und Abnehmerstaaten

Die wichtigsten Liefer- und ihre Abnehmerstaaten (2008 – 2012)

Lieferstaaten	Anteil am Welt-rüstungshandel	Wichtigste Abnehmer
USA	30%	Südkorea (12%), Australien (10%), VAE (7%)
Russland	26%	Indien (35%), China (15%), Algerien (14%)
Deutschland	7%	Griechenland (10%), Südkorea (10%), Spanien (8%),
Frankreich	6%	Singapur (21%), China (12%), Marokko (10%)
China	5%	Pakistan (55%), Myanmar (8%), Bangladesch (7%)

(Quelle: SIPRI Fact Sheet, March 2013)

(2.03) Die größten Importeure zwischen 2008 und 2012, gemessen an ihrem Anteil am Weltrüstungshandel, waren Indien (12 Prozent), China

⁴ Die spezifischen Methoden zur Erfassung des internationalen Waffenhandels müssen in Betracht gezogen werden, wenn die Zahlen von SIPRI für einen Vergleich herangezogen werden. Für die Berechnung werden ausschließlich konventionelle Großwaffensysteme erfasst, wodurch es zu abweichenden Zahlen im Gegensatz zu offiziellen Zahlen kommen kann. Siehe auch: GKKE-Rüstungsexportbericht 2007, Bonn/Berlin 2008, S. 23 und 33; GKKE-Rüstungsexportbericht 2010, Bonn/Berlin 2011, S. 34f.

⁵ Holtom, Paul/Bromley, Mark/Wezeman, Pieter D./Wezeman, Siemon T., Trends in international arms transfers, 2012, Stockholm, March 2013 (SIPRI Fact Sheet).

(6 Prozent), Pakistan (5 Prozent), Südkorea (5 Prozent), Singapur (4 Prozent), Algerien (4 Prozent), Australien (4 Prozent), USA (4 Prozent), die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) (3 Prozent) und Saudi-Arabien (3 Prozent).

Anteil der Weltregionen am Weltrüstungshandel (2008 – 2012)

Weltregion	Anteil am Weltrüstungshandel	Größte Abnehmer
Afrika	9%	Algerien, Südafrika, Marokko
Amerika	11%	USA, Venezuela, Chile, Brasilien
Asien und Ozeanien	47%	Indien, China, Pakistan, Südkorea, Singapur
Europa	15%	Griechenland, Großbritannien, Polen
Naher / Mittlerer Osten	17%	VAE, Saudi-Arabien, Ägypten, Irak

(Quelle: SIPRI-Fact Sheet, March 2013)

(2.04) Im Jahr 2012 sind die Rüstungstransfers nach Nordafrika, Asien und Ozeanien und in den Südkaukasus besonders stark angestiegen. Die Staaten Asiens haben ihre Position als größte Rüstungsimporteure auf dem Weltmarkt untermauert. Indien hat zwischen 2008 und 2012 seinen Platz als größter Importeur gefestigt und weiter ausgebaut. China liegt inzwischen wieder mit sechs Prozent am weltweiten Marktanteil auf Platz zwei, nachdem es zwischen 2007 und 2011 auf den vierten zurückgefallen war. Insbesondere die Lieferungen an Staaten in Südostasien haben zwischen 2008 und 2012 im Vergleich zu 2003 bis 2007 deutlich zugenommen – die Waffeneinfuhren stiegen in dem Zeitraum um 169 Prozent. Ein treibender Faktor für die Beschaffungsvorhaben sind die ungelösten Territorialkonflikte in der Region zwischen China, Vietnam und den Philippinen.⁶

⁶ Vgl. Grebe, Jan/Schwarz, Christoph, Sicherheitspolitische Implikationen maritimer Ausrüstung im asiatisch-pazifischen Raum: Australien, Japan, Südkorea und Vietnam im Fokus, BICC Occasional Paper, BICC: Bonn, Februar 2013; Grebe, Jan/Kreuzer, Peter, Lässt sich der Drache zähmen? Eskalation und Aufrüstung im Südchinesischen Meer, in: Boemcken, Marc von et al. (Hrsg.): Friedensgutachten 2013, Münster: LIT Verlag, 2013, S. 69-83.

Die fünf größten Abnehmer- und ihre wichtigsten Lieferstaaten für Rüstungstransfers (2008 - 2012)

Empfänger	Anteil am Weltrüstungshandel	Wichtigste Lieferstaaten (Anteil an Gesamtlieferungen)
Indien	12%	Russland (79%), Großbritannien (6%), Usbekistan (4%)
China	6%	Russland (69%), Frankreich (13%) ⁷ , Ukraine (10%)
Pakistan	5%	China (50%), USA (27%), Schweden (5%)
Südkorea	5%	USA (77%), Deutschland (15%), Frankreich (5%)
Singapur	4%	USA (44%), Frankreich (30%), Deutschland (11%)

(Quelle: SIPRI-Fact Sheet, March 2012)

Rüstungstransfers nach Afrika sind im Zeitraum zwischen 2008 und 2012 im Vergleich zu den vorangegangenen fünf Jahren (2003 - 2007) um 104 Prozent gestiegen. Ein Großteil ging an Staaten in Nordafrika, wo die Importe zwischen 2008 und 2012 um 350 Prozent zugenommen haben. Einen beachtlichen Anstieg um 34 Prozent verzeichnet der amerikanische Kontinent, wobei die USA weiterhin der größte Importeur ist. Maßgeblich beeinflussen aus Sicht der jeweiligen Regierungen interne Sicherheitsprobleme in Zentralamerika die Rüstungsimporte in diesem Erdteil. Venezuela forciert weiterhin sein Modernisierungs- und Aufrüstungsprogramm, während Brasilien einige größere Rüstungsverträge, etwa mit dem italienischen Rüstungsunternehmen Iveco über die Lieferung von gepanzerten Mannschaftstransportern sowie mit Frankreich zum Bau von U-Booten und Flugzeugen abschließen konnte. Auch Großbritannien steht in Kontakt mit Brasilien und hat die Lieferung von Fregatten und Küstenschutzschiffen vereinbart, Deutschland exportiert Klein- und Leichtwaffen nach Brasilien und hat jüngst im Vorfeld der sportlichen Großereignisse in den nächsten Jahren die Lieferung von Flugabwehrkanonenpanzern Gepard zugesagt.

(2.05) SIPRI betont die erstmals veränderten Strukturen auf dem Welt-

⁷ Obwohl gegen China weiterhin ein Waffenembargo der Europäischen Union verhängt ist, hat Frankreich im Jahr 2011 Rüstungsexporte im Wert von 283 Millionen Euro genehmigt und war damit für 82 Prozent aller Ausfuhren der EU-Mitgliedsstaaten nach China verantwortlich. Laut SIPRI umfassten die französischen Exporte in den vergangenen Jahren u.a. Dieselmotoren und Helikopter.

rüstungsmarkt seit Ende des Kalten Krieges. Zwar haben sich Rangfolge und Gewicht der größten Rüstungsexportnationen (USA, Russland, Deutschland, Frankreich) laut SIPRI gegenüber der vorjährigen Erhebung nicht verändert, doch befindet sich mit China erstmals seit mehr als zwei Jahrzehnten ein Staat außerhalb Europas und Nordamerika unter den fünf größten Rüstungsexporturen der Welt. Chinas Rüstungsexporte sind zwischen 2008 und 2012 im Vergleich zu 2003-2007 um 162 Prozent angestiegen, wodurch sich der Anteil am weltweiten Rüstungshandel von zwei auf fünf Prozent erhöht hat. Der Gesamtanteil der Fünf am weltweiten Rüstungshandel ist nur geringfügig von 78 Prozent zwischen 2003 und 2007 auf 75 Prozent zwischen 2008 und 2012 gefallen. Der Kreis der fünf größten Empfänger (Indien, China, Pakistan, Südkorea und Singapur) weist eine ähnliche Beständigkeit auf. Lediglich ihre Rangfolge hat sich zwischen 2008 und 2012 gegenüber dem Zeitraum zwischen 2003 und 2007 verändert. Der Anteil der Spitzengruppe am Weltrüstungshandel lag zwischen 2008 und 2012 allerdings nur noch bei 32 Prozent, während er zwischen 2003 und 2007 noch 38 Prozent betragen hatte.

2.2 Entwicklung der Rüstungsexporte in der Europäischen Union – Das Drängen der Rüstungsindustrie auf neue Absatzmärkte

(2.06) Seit dem Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2009 stehen die europäischen Rüstungsfirmen nach eigener Ansicht unter verstärktem Druck, da die Beschaffungsausgaben der europäischen Staaten rückläufig sind. Die EU ist stärker denn je bestrebt, einen gemeinsamen Binnenmarkt für Rüstungsgüter zu schaffen. Die Staaten der EU sind aber auch einzeln wichtige Akteure auf dem internationalen Rüstungsmarkt.

Einzelausfuhrgenehmigungen von relevanten rüstungs- exportierenden EU-Staaten⁸ (Angaben in Mio. Euro)

	2007	2008	2009	2010	2011
Frankreich	9.849,1	10.557,9	12.668,0	11.181,8	9.991,5
Deutschland ⁹	3.667,6	5.788,2	5.043,4	4.754,1	5.414,5
Italien	4.743,7	5.661,1	6.692,6	3.251,4	5.261,7
Niederlande	717,0	1.257,7	1.314,7	921,9	415,7
Spanien	1.961,8	2.526,4	3.193,4	2.238,4	2.871,2
Schweden	1.011,3	1.158,9	1.097,4	1.402,2	1.188,6
Großbritannien	1.312,3	2.466,1	3.461,8	2.836,8	7.002,5
<i>EU: insgesamt</i>	<i>27.099,7</i>	<i>33.499,7</i>	<i>40.302,1</i>	<i>31.722,9</i>	<i>37.524,8</i>

(2.07) Die aktuelle Sparpolitik innerhalb der Europäischen Union trifft auch den Verteidigungssektor. Die Beschaffungsausgaben insgesamt innerhalb der EU-Länder, die auch der NATO angehören, sind seit mehreren Jahren rückläufig. Zwischen 2009 und 2011 sind sie um mehr als sechs Milliarden US-Dollar auf 52 Milliarden US-Dollar gefallen. Insbesondere die Staaten Südeuropas, allen voran Griechenland und Portugal, die unter den Sparaufgaben der EU und des Internationalen Währungsfonds stehen, haben ihre Rüstungsausgaben drastisch gesenkt.¹⁰ Andere Staaten hingegen, wie Deutschland, Frankreich oder Großbritannien, haben die ursprünglich strikten Sparmaßnahmen im Verteidigungsbereich inzwischen gelockert, auch wenn die dortigen Regierungen Einsparungen bei den Ausgaben für Beschaffungen vorgenommen haben. Bereits jetzt zeichnet sich ab, dass die Rüstungsindustrie in Europa mit den Sparmaßnahmen zu kämpfen hat, da die Nachfrage innerhalb Europas rückläufig ist. Hinzu kommt der Abzug aus Afghanistan, der etwa den Verteidigungssektor für Landsysteme in Großbritannien unter massiven Druck setzen könnte, weil

⁸ Zum Redaktionsschluss lag der aktuelle EU-Rüstungsexportbericht mit den Daten zu 2012 nicht vor. 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

⁹ 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.

¹⁰ Slijper, Frank, Guns, Debt and Corruption. Military Spending and the EU crisis, Campaigne tegen Wapenhandel, Transnational Institute, April 2013.

Landverteidigungssysteme in Zukunft weniger gefragt sein könnten.¹¹ Unsicherheit in der Beschaffungspolitik, insbesondere bei kleineren und mittleren Staaten, sowie in Bezug auf die zukünftige europäische Sicherheitspolitik veranlassen die Rüstungsfirmen des Kontinents, verstärkt nach neuen Absatzmärkten außerhalb Europas zu suchen. Dies ist ein treibender Faktor für eine mögliche Neuausrichtung einer europäischen Rüstungsexportpolitik in der Zukunft.¹²

**Beschaffungsausgaben der europäischen NATO Staaten,
2007 bis 2011¹³ (Angaben in konstanten Mio. US-Dollar (2010))**

	2007	2008	2009	2010	2011
Beschaffungsausgaben	53.724	56.871	58.863	57.516	52.455
Veränderungen in Prozent zum Vorjahr	15,9	5,9	3,5	-2,3	-8,8

(2.08) Schon während des „Arabischen Frühlings“ 2011 rückten die Geschäfte europäischer Staaten mit Drittstaaten in den Blickpunkt der Öffentlichkeit. Zuletzt gingen 61 Prozent aller europäischen Rüstungsexporte an Staaten außerhalb der Europäischen Union.¹⁴ Für die EU-Staaten hat der Binnenmarkt jedoch eine unterschiedliche Bedeutung. Während 2011 Italien und Großbritannien mehr als 50 Prozent ihrer Rüstungsexporte in andere EU-Mitgliedsstaaten ausführten, spielen beispielsweise die anderen EU-Staaten für Frankreich bei Rüstungsexporten nur eine untergeordnete Rolle. Im Jahr 2011 exportierte die Regierung in Paris nur etwas mehr als ein Viertel aller Rüstungsexporte innerhalb der EU.

¹¹ International Institute for Strategic Studies (IISS), *Military Balance 2013*, London: Routledge, 2013, S. 104f.

¹² Brzoska, Michael, *Europäische Rüstungsindustrie auf der Suche*, in: Boemcken, Marc von et al. (Hrsg.): *Friedensgutachten 2013*, Münster: LIT Verlag, 2013, S. 146f.

¹³ Die Daten entstammen der offiziellen NATO Mitteilung über die Verteidigungsausgaben: http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2012_04/20120413_PR_CP_2012_047_rev1.pdf (abgerufen am: 14. August 2013).

¹⁴ Vgl. 14. Jahresbericht 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

Im gleichen Jahr lieferte Schweden nicht einmal ein Fünftel seiner Exporte in EU-Staaten (siehe Tabelle unten).

Kritik wurde an der Bereitschaft geäußert, mit Diktaturen und autokratischen Herrschern des Nahen und Mittleren Ostens Geschäfte zu machen. Inzwischen gehören Länder im Nahen und Mittleren Osten zu den wichtigsten Abnehmern europäischer Rüstungsgüter außerhalb der EU. Ebenso zählen die Staaten Asiens, wie beispielsweise Singapur, Indonesien, Vietnam aber auch Südkorea, zu den potenten Kunden der großen europäischen Rüstungsunternehmen. Die Rüstungsunternehmen haben diese Wachstumsmärkte außerhalb Europas erkannt und forcieren ihre Ausrichtung darauf, um sie als neue Absatzmärkte zu erschließen. Nicht selten gelangen europäische Rüstungsgüter in Länder, in denen Regierungshandeln eine geringe oder fragwürdige gesellschaftliche Legitimation hat, Menschenrechte missachtet werden, die sich in einem Konflikt befinden oder wo die Gefahr besteht, dass die Waffen weiterverbreitet werden. Insbesondere Schwellenländer wie Brasilien, Indien, Südafrika und Saudi-Arabien, die in einigen Fällen als neue Regionalmächte gelten, bauen mit Hilfe des Transfers von Komponenten ihre eigene Rüstungsindustrie aus. Dadurch geht die Möglichkeiten der Kontrolle und Einflussnahme der Lieferländer immer weiter zurück, auch wenn diese Staaten auch in Zukunft auf die Zulieferung aus Deutschland und der EU angewiesen bleiben.

Rüstungsexporte an EU-Mitgliedsstaaten im Verhältnis zu allen Rüstungsausfuhren für 2011¹⁵ (Angaben in Mio. Euro)

	Gesamtvolumen aller Rüstungsexporte (1)	Ausfuhren an EU Mitgliedsstaaten (2)	Anteil der Ausfuhren an EU-Mitgliedsstaaten in Prozent (1/2)
Belgien	834	238	29
Bulgarien	223	15	7
Dänemark	237	99	42
Deutschland	5414	1954	36
Finnland	183	43	23
Frankreich	9991	2676	27
Griechenland	226	105	46
Irland	27	10	37

¹⁵ 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

Italien	5262	2856	54
Niederlande	416	162	39
Österreich	1632	729	45
Polen	849	51	6
Spanien	2871	1419	49
Schweden	1189	216	18
Tschechien	346	159	46
Ungarn	156	57	37
Vereinigtes Königreich	7002	3636	52
	3752		
<i>Gesamt</i>	5	14495	39

(2.09) Als die EU-Mitgliedsstaaten im Jahr 2008 den Gemeinsamen Standpunkt zu Rüstungsexporten verabschiedeten und damit den EU-Verhaltenskodex von 1998 ersetzten, einigten sie sich auf ein neues Kapitel der europäischen Rüstungsexportkontrolle. Der Umgang mit den Kriterien des EU-Gemeinsamen Standpunktes ist jedoch bis heute höchst unterschiedlich und diese finden sich in Deutschland beispielsweise nur in den Politischen Grundsätzen wieder. Eine Möglichkeit zur Verbesserung wäre die Übertragung der Kriterien in nationale Rechtsvorschriften. Grundsätzlich leiden die Kriterien unter einer breiten politischen Interpretationsfähigkeit. Bereits der „Arabische Frühling“ und das Beispiel Libyen haben die unterschiedliche Gewichtung der Kriterien bei der Genehmigung von Rüstungsexporten gezeigt.¹⁶ Ihre nach wie vor variierende Auslegung führt zu einer wenig übereinstimmenden Exportpraxis und lässt das angestrebte Ziel der Konvergenz außenpolitischen Handelns innerhalb der EU in weite Ferne rücken.

¹⁶ GKKE-Rüstungsexportbericht 2012, Berlin/Bonn 2013, S. 25; Vranckx, An, Slijper, Frank, Isbister, Roy, Lessons from Mena, Appraising EU Transfers of Military and Security Equipment to the Middle East and North Africa, November 2011, S. 35.

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

EU-Staaten begründet sein, dieses Kriterium anwenden zu wollen. Abgeschreckt werden die EU-Staaten auch von der geäußerten Kritik der Empfängerländer einer „postkolonialen Besserwisserei“, wenn es um die Bewertung der Staaten geht. Ebenso behindern praktische Gründe die Anwendung des Kriteriums, da die Festlegung der (wirtschaftlichen) Leistungsfähigkeit eines Entwicklungslandes mit großen (methodischen) Hürden verbunden ist. Die Gewichtung von Menschenrechtsverletzungen in

einem Empfängerland von Rüstungsexporten hängt in einem hohen Maße von seiner politischen, strategischen und kommerziellen Bedeutung für das Lieferland ab.¹⁷ Während einige EU-Mitgliedsstaaten im Jahr 2009 zum Beispiel Überwachungstechnologie im Wert von 39 Millionen Euro nach Russland genehmigten, verweigerten andere solche Exporte mit Verweis auf die Kriterien Vier, Fünf und Sieben. Im Jahr 2011 genehmigte Italien den Export von Rüstungsgütern der Kategorie 10 (Flugzeuge) nach Algerien im Wert von 56 Millionen Euro, während andere EU-Staaten dies mit Verweis auf Kriterium Sechs und Sieben ablehnten.¹⁸

Diese Beispiele illustrieren, dass die Auslegung der einzelnen Kriterien innerhalb der EU sehr unterschiedlich ist. Vor dem Hintergrund der zunehmenden Exporte an Länder außerhalb der EU, insbesondere in Staaten mit einer kritischen Menschenrechtslage, mangelnder Stabilität und fehlender legitimer Staatlichkeit, ist jedoch eine einheitliche Interpretation zwischen den EU-Mitgliedsstaaten eine zwingende Voraussetzung für eine gemeinsame EU-Rüstungsexportkontrolle.

2.3 Die deutsche Position im Weltrüstungshandel

(2.10) Die deutschen Ausfuhren von konventionellen Großwaffen und Komponenten (z.B. Dieselmotoren) sind zwischen 2008 und 2012 nach Angaben von SIPRI um acht Prozent (verglichen mit dem Zeitraum zwischen 2003 und 2007) zurückgegangen. Zwischen 2008 und 2012 lag der deutsche Anteil am weltweiten Rüstungshandel bei sieben Prozent und ist um zwei Prozentpunkte gegenüber 2007 bis 2011 gefallen. Verglichen mit dem Zeitraum zwischen 2003 und 2007, in dem der deutsche Anteil noch zehn Prozent betrug, ist er um drei Prozentpunkte gesunken. Verantwortlich für den großen Weltmarktanteil in den vergangenen Jahren waren umfangreiche Aufträge für Schiffs- und Landsysteme (z.B. gepanzerte Fahrzeuge) aus Griechenland, Südafrika und der Türkei, die inzwischen weitestgehend abgeschlossen sind.¹⁹ Angesichts des jüngsten Geschäfts

¹⁷ Trinchierie, Luca, Is the 1998 Code of Conduct on Arms Exports Adequate to Support the EU's Promotion of Human Rights? Assessing the Effectiveness of Criterion 2 in curbing the exports of small arms to third countries, *Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik*, Heft 149, Hamburg, Januar 2008.

¹⁸ Grebe, Jan, *Harmozed EU Arms Export Policies in Times of Austerity? Adherence to the criteria of the EU Common Position on Arms Exports*, BICC: Bonn, 2013, S. 20ff.

¹⁹ SIPRI Arms Transfers Database (26. Juni 2013) (<http://www.sipri.org/research/armaments/transfers/databases/armstransfers>)

mit Katar, den möglichen Geschäften mit Saudi-Arabien und dem Verkauf von Fregatten an Algerien ist es jedoch möglich, dass der Weltmarktanteil in den kommenden Jahren wieder steigen wird.

(2.11) SIPRI hat insgesamt zwischen 2008 und 2012 deutsche Exporte von Großwaffensystemen an 55 Staaten registriert, darunter an Brasilien, Brunei, Chile, China²⁰, Kolumbien, Ghana, Iran²¹, Irak, Saudi-Arabien und Singapur. Mit 34 Prozent des Gesamtwertes der erfassten deutschen Rüstungsausfuhren stand der Schiffsexport zwischen 2008 und 2012 erneut an erster Stelle (zwischen 2007 und 2011: 37 Prozent), gefolgt von Landsystemen (gepanzerte Fahrzeuge), die 31 Prozent aller Waffenausfuhren ausmachten. In zahlreichen Ländern, darunter auch Kolumbien und Südkorea, werden derzeit Kriegsschiffe nach deutschem Design in Lizenz gebaut.²² Nach SIPRI-Recherchen lieferte Deutschland im Jahr 2012 zwei U-Boote des Typs 206A nach Kolumbien, zwei ausgemusterte Schnellboote der Albatros-Klasse nach Ghana und ein weiteres U-Boot des Typs Dolphin nach Israel.

Einordnung und Bewertung der deutschen Position

(2.12) Deutschland hält seine Position auf dem Weltrüstungsmarkt, auch wenn SIPRI einen leichten Rückgang seines Anteils verzeichnet. Auch jüngste Geschäfte bestätigen das kontinuierliche Interesse an deutscher Rüstungstechnologie.

- (1) Deutschland ist weiterhin einer der weltweit größten Rüstungsexporture und gehört zusammen mit anderen EU-Staaten, die insgesamt einen Exportanteil von etwa 28 Prozent auf dem Weltmarkt erreichten, zu den zentralen Akteuren auf dem Weltrüstungsmarkt. Die Nachfrage nach europäischen Rüstungsgütern wird auch durch Chinas Aufstieg als Rüstungsexporteur nicht geschmälert.
- (2) Bezogen auf den Wert der gesamten deutschen Ausfuhren ist der Umfang der Rüstungsexporte laut Angaben der Bundesregierung jedoch gering: er liegt in etwa bei einem Prozent. Der Anteil der Kriegswaffenexporte beläuft sich auf etwa 0,2 bis 0,3 Prozent am deutschen Außenhandel.

²⁰ Laut SIPRI umfasst dies die Lieferung von MTU-883 Dieselmotoren.

²¹ Hierbei handelt es sich laut SIPRI um Dieselmotoren des Typs BF8L für gepanzerte Fahrzeuge. Der Status ist jedoch aufgrund des verhängten Embargos der Vereinten Nationen ungewiss.

²² Siehe dazu auch: GKKE-Rüstungsexportbericht 2011, Berlin/Bonn 2011, S. 27.

- (3) Umbau und Reduzierung des deutschen Militärs im Zuge der Bundeswehrstrukturreform führen dazu, dass die Streitkräfte über große Mengen an Waffen und Rüstungsgütern verfügen, die nicht mehr gebraucht werden. Immer öfter gehen diese Waffen an Drittstaaten und werden nicht mehr nur an andere NATO- und EU-Staaten verkauft. Die Nachfrage nach ausgemusterten Waffen und Rüstungsgütern der Bundeswehr ist hoch, wie das jüngste Geschäft über den Verkauf von Kampf- und Schützenpanzern nach Indonesien verdeutlicht.
- (4) Neben den Bündnispartnern, die weiterhin zu den bedeutendsten Kunden deutscher Rüstungsfirmen gehören, sind die wichtigsten Abnehmer deutscher Rüstungsgüter solche Staaten, die über umfassende und ausreichende finanzielle Ressourcen verfügen. Sie haben Interesse an Komponenten für komplexe Waffensysteme, weil sie entweder in regionale Rüstungsdynamiken involviert sind oder sich im Zentrum internationaler Spannungen befinden.
- (5) 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. Dieser Aufbau von Rüstungskapazitäten kann jedoch dazu führen, dass einzelne Staaten neu auf den Weltrüstungsmarkt drängen.

Da auch andere Staaten bereitwillig Technologietransfers leisten, sieht sich Deutschland einer doppelten Konkurrenz auf dem Weltrüstungsmarkt ausgesetzt – einerseits durch die „Newcomer“ und andererseits durch diejenigen, die ihnen neue Technologien verfügbar machen. Dies darf jedoch keineswegs als Argument für mehr deutsche Lieferungen gelten, sondern wirft vielmehr dringlich die Frage nach den Exportkriterien auf und einem international verbindlichen Kontrollregime (ATT).²³

²³ Siehe dazu auch Kapitel 5.2.

3. Deutsche Rüstungsexporte im Jahr 2012

3.1. Rüstungsausfuhren 2012: Genehmigungen, Ausfuhren und Ablehnungen

(3.01) Die folgenden Angaben zu den deutschen Rüstungsexporten im Jahr 2012 stützen sich auf Informationen, die dem „Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2012 (Rüstungsexportbericht 2012)“ vom 20. November 2013 entnommen sind.²⁴

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. Letzteres ist allerdings im Laufe der inzwischen mehr als zwölfjährigen Berichterstattung nicht belegt worden.

Staatliche Stellen erfassen derzeit nur die tatsächlich getätigte Ausfuhr der als „Kriegswaffen“ aufgeführten Güter. Das Volumen des realen Exports des weitaus größeren Teils der Rüstungstransfers, der sogenannten „sonstigen Rüstungsgüter“, bleibt vage. 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.

Im Jahr 2012 hat die Bundesregierung insgesamt Ausfuhrgenehmigungen für Rüstungsgüter und Kriegswaffen im Wert von 8,87 Milliarden Euro erteilt (Summe aus Einzel- und Sammelausfuhrgenehmigungen). Lässt man den bisherigen Höchstwert aus vergangenem Jahr (2011: 10,8 Mrd. €) außer Acht, der einer Softwareumstellung im BAFA zuzuschreiben ist, liegt der Gesamtwert für 2012 über dem bisherigen Spitzenwert aus dem Jahr 2007 (8,72 Mrd. €).

²⁴ Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2012 (Rüstungsexportbericht 2012)

Einzelgenehmigungen für die Ausfuhr von Rüstungsgütern

(3.02) Im Jahr 2012 erteilte die Bundesregierung insgesamt 16.380 Einzelausfuhrgenehmigungen für Rüstungsgüter im Wert von 4,704 Milliarden Euro. Im Jahr 2011 erreichten 17.586 Einzelausfuhrgenehmigungen ein wertmäßiges Volumen von 5,414 Milliarden Euro. Dies ist ein Rückgang um 710 Millionen Euro und entspricht einer Abnahme von etwa 13 Prozent.

Die größten Genehmigungswerte finden sich für Exporte in folgende Staaten:

Saudi-Arabien	1237,2 Mio. €
USA	596,0 Mio. €
Algerien	286,7 Mio. €
Großbritannien	234,4 Mio. €
Kanada	208,3 Mio. €
Frankreich	168,9 Mio. €
Schweiz	149,8 Mio. €
Südkorea	148,2 Mio. €
Singapur	146,4 Mio. €
Vereinigten Arabischen Emirate	124,8 Mio. €
Italien	121,9 Mio. €
Irak	112,6 Mio. €
Indien	97,1 Mio. €
Polen	95,9 Mio. €
Türkei	89,0 Mio. €
Niederlande	75,9 Mio. €
Schweden	73,7 Mio. €
Spanien	65,8 Mio. €
Israel	49,1 Mio. €
Norwegen	43,7 Mio. €

Die höchsten Werte erreichten im Jahr 2012 Ausfuhrgenehmigungen für Feuerleitanlagen im Wert von 1,062 Milliarden Euro, für militärische Ketten- und Radfahrzeuge im Wert von 1,004 Milliarden Euro und für militärische Elektronik im Wert von 354,6 Millionen Euro. Die Lieferung von Kriegsschiffen umfasste im Jahr 2012 einen Wert von 216,9 Millionen Euro und ist damit erneut gefallen (2011: 340,2 Mio. €). Angesichts der Fluktuationen im militärischen Schiffsbau ist es möglich, dass dieser Wert in den kommenden Jahren wieder ansteigt. Die Liefergenehmigungen von Fre-

gatten nach Algerien, die vorgesehenen U-Boote nach Ägypten und die mögliche Lieferung von Patrouillenbooten nach Saudi-Arabien könnten dies begünstigen. Hohe Genehmigungswerte erreichten auch Munition im Umfang von 297,6 Millionen Euro und Handfeuerwaffen im Wert von 234,4 Millionen Euro.

Im Jahr 2011 waren Ausfuhrgenehmigungen für militärische Ketten- und Radfahrzeuge im Wert von 1,498 Milliarden Euro, für Munition im Wert von 1,079 Milliarden Euro und für militärische Luftfahrzeuge/-technik im Wert von 399,9 Millionen Euro die größten Posten.

Sammelausfuhrgenehmigungen

(3.03) Sammelausfuhrgenehmigungen werden grundsätzlich im Rahmen von Rüstungskoooperationen zwischen NATO- und EU-Staaten erteilt. Diese werden im Hinblick auf Adressaten, Güter und Einzelumfang in den offiziellen Rüstungsexportberichten nicht weiter aufgeschlüsselt. Die Sammelausfuhrgenehmigungen erfassen das Gesamtvolumen, innerhalb dessen während eines mehrjährigen Zeitraums die klar definierten Güter beliebig oft zwischen den zugelassenen Lieferanten und Empfängern im Rahmen eines Gemeinschaftsprojekts transferiert werden können. Der Wert des Rüstungsguts wird bei jedem Transfer von Deutschland in ein anderes Land verbucht. Im Jahr 2012 erteilte die Bundesregierung nach offiziellen Angaben 77 Sammelausfuhrgenehmigungen für gemeinsame Rüstungsprojekte im Gesamtwert von rund 4,172 Milliarden Euro.²⁵ Im Jahr 2011 hatte das Volumen der erteilten Sammelausfuhrgenehmigungen bei 5,380 Milliarden Euro gelegen. Damit ist der Wert gegenüber dem Vorjahr zwar um 22 Prozent gefallen. Trotz der niedrigeren Volumina der zurückliegenden Jahre und der üblichen Fluktuation bei Rüstungsgeschäften ist dies jedoch nur ein geringfügiger Rückgang und untermauert vielmehr die starke Position deutscher Rüstungsunternehmen auf dem Weltmarkt. Während die Bundesregierung die hohe Summe 2011 noch mit einer Umstellung der IT-Software im Bundesamt für Ausfuhrkontrolle und Wirtschaftsförderung (BAFA) als zuständige Genehmigungsbehörde begründete, legen die Zahlen für 2012 nahe, dass sich die Sammelausfuhrgenehmigungen auf einem insgesamt eher hohen Niveau einpendeln. Auffällig ist die Diskrepanz bei der Zähl- und Darstellungsweise bei Sammelaus-

²⁵ Bundestagsdrucksache 17/14270 vom 28. Juni 2013, Antwort von Staatssekretärin Anne Ruth Herkes (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) an den Bundestagsabgeordneten Paul Schäfer (Die Linke) auf die schriftliche Frage 6/28.

fuhrgenehmigungen. Laut Angaben der Bundesregierung wurden 2012 insgesamt 40 Sammelausfuhrgenehmigungen an Drittstaaten erteilt.²⁶ Die Detailangaben der schriftlichen Antwort aus dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie ergeben hingegen eine Gesamtzahl von 537 erteilten Sammelausfuhrgenehmigungen für das Jahr 2012.²⁷ Die Bundesregierung bleibt weiterhin eine Antwort schuldig, die unterschiedlichen Zählweisen und Erhebungsmethodik schlüssig zu erläutern.²⁸

Sammelausfuhrgenehmigungen 1996 bis 2012²⁹

Jahr	Sammelausfuhrgenehmigung (Wert in Mio. Euro)
1996	2.271
1997	9.189
1998	5.577
1999	334
2000	1.909
2001	3.845
2002	2.550
2003	1.328
2004	2.437
2005	2.032
2006	3.496
2007	5.053
2008	2.546
2009	1.996
2010	737
2011	5.380
2012	4.172 ³⁰

²⁶ Die Zahl bezieht sich auf die händische Addierung der in der Antwort der Bundesregierung an das Parlament gegebenen Übersicht zu den erteilten Sammelausfuhrgenehmigungen in 2012: Bundestagsdrucksache 17/14270 vom 28. Juni 2013, Antwort von Staatssekretärin Anne Ruth Herkes (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) an den Bundestagsabgeordneten Paul Schäfer (Die Linke) auf die schriftliche Frage 6/28.

²⁷ Bundestagsdrucksache 17/14270 vom 28. Juni 2013, Antwort von Staatssekretärin Anne Ruth Herkes (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) an den Bundestagsabgeordneten Paul Schäfer (Die Linke) auf die schriftliche Frage 6/28.

²⁸ Vgl. GKKE-Rüstungsexportbericht 2012, Bonn/Berlin 2012, S. 37.

²⁹ Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2012 (Rüstungsexportbericht 2012), <http://www.bmwi.de/BMWi/Außenwirtschaft>

³⁰ Bundestagsdrucksache 17/14270 vom 28. Juni 2013, Antwort von Staatssekretärin Anne Ruth Herkes (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) an den Bundestagsabgeordneten Paul Schäfer (Die Linke) auf die schriftliche Frage 6/28.

(3.04) Auffällig bleibt, dass Sammelausfuhrgenehmigungen nicht nur für Exporte an EU- und NATO-Staaten bzw. ihnen gleichgestellte Länder angewendet werden. Im Jahr 2012 fanden Sammelausfuhrgenehmigungen auch für Exporte an sogenannte Drittländer Anwendung. Unter diesen befinden sich: Bangladesch, Chile, Indien, Indonesien, Israel, Kambodscha, Malaysia, Mexiko, Oman, Philippinen, Russland, Saudi-Arabien, Singapur, Sri Lanka, Südafrika, Thailand und Vietnam. Die Bundesregierung begründet die Erteilung von Sammelausfuhrgenehmigungen für Rüstungsexporte an Drittstaaten mit Serviceleistungen vor Ort, die etwa Lieferungen von Ersatzteilen für bereits gelieferte Rüstungsgüter vorsehen. Besonders profitieren beispielsweise Bangladesch, Kambodscha und Russland bei der Wartung von Schiffsausrüstung.³¹ Auch wenn die Bundesregierung Serviceleistungen vor Ort immer wieder als Begründung anführt, ist davon auszugehen, dass Sammelausfuhrgenehmigungen auch für andere gemeinsame Rüstungsvorhaben mit Drittstaaten vergeben werden.

Komplementärgenehmigungen

(3.05) Auch im Jahr 2012 wurden Komplementärgenehmigungen im Genehmigungsverfahren in Anspruch genommen. Seit Juli 2006 können Antragsteller, die bereits eine Erlaubnis zur Ausfuhr nach dem Kriegswaffenkontrollgesetz besitzen, im Rahmen eines Komplementärgenehmigungsverfahrens von einem vereinfachten Verfahren profitieren.³² Dieses sieht vor, dass nach Erteilung einer Ausfuhrgenehmigung mit dem Verweis auf §3 Abs. 3 des Kriegswaffenkontrollgesetzes weitere Ausfuhren ohne weitere Prüfung getätigt werden können, wenn sie mit der vorangehenden Genehmigung in engem Zusammenhang stehen. Eine Komplementärgenehmigung tritt an die Stelle einer Einzelgenehmigung, führt jedoch nicht zum Wegfall der Genehmigungspflicht. Das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) teilt dazu mit: „Die auf Antrag dem einzelnen Unternehmen zu erteilende Komplementärgenehmigung erfasst für einen Zeitraum von drei Jahren alle Ausfuhren und Verbringungen, die mit der Ausfuhr bzw. Verbringung von Kriegswaffen in eindeutigen Zusammen-

³¹ Bundestagsdrucksache 17/14270 vom 28. Juni 2013, Antwort von Staatssekretärin Anne Ruth Herkes (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) an den Bundestagsabgeordneten Paul Schäfer (Die Linke) auf die schriftliche Frage 6/28.

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

hang stehen.“³³ Im Jahr 2010 wurde dieses Verfahren in Bezug auf 29 Staaten außerhalb von EU und NATO genutzt, im Jahr 2011 waren es 24. Im Jahr 2012 ist diese Zahl mit 23 Drittstaaten nur geringfügig rückläufig. Komplementärgenehmigungen fanden unter anderem Anwendung für Afghanistan (US-Armee und Botschaften), Brasilien, Brunei, Chile, Hongkong, Indien, Indonesien, Irak, Israel, Katar, Südkorea, Kosovo, Kroatien, Kuwait, Libanon (UN-Mission), Malaysia, Oman, Pakistan, Philippinen, Saudi-Arabien, Singapur, Thailand und die Vereinigten Arabischen Emirate.³⁴

(3.06) Durch die Anwendung von Komplementärgenehmigungen bei Drittstaaten wird deutlich, dass Präzedenzfälle für die Behandlung nachfolgender Genehmigungsanträge eine zentrale Entscheidungsgrundlage bilden. Zahlreiche Empfänger deutscher Rüstungsexporte aus der Gruppe der Drittländer kamen in den Genuss dieser vereinfachten Genehmigungspraxis.

Ausfuhr von Kriegswaffen

(3.07) Nach Feststellung des Statistischen Bundesamtes sind im Berichtsjahr 2012 Kriegswaffen im Wert von insgesamt 946 Millionen Euro exportiert worden. Im Jahr 2011 war dieser Wert noch auf 1,285 Milliarden Euro beziffert worden. Gegenüber dem Vorjahr ist somit ein Rückgang von 339 Millionen Euro auszumachen.

Dabei werden sowohl kommerzielle Exporte als auch Lieferungen aus Beständen der Bundeswehr erfasst. Letztere haben im Jahr 2012 mit einem Wert von 34,3 Millionen Euro etwa 4,5 Prozent der gesamten Ausfuhren von Kriegswaffen ausgemacht.

Im Jahr 2012 wurden insgesamt Ausfuhrgenehmigungen für Kriegswaffen an Drittstaaten im Wert von 285,4 Millionen Euro erteilt (2011: 804,1 Mio. €). Dies ist ein Rückgang um 518,7 Millionen Euro. Angesichts der Fluktuationen im Rüstungshandel und der anstehenden Lieferungen von Kampfpanzern an Drittstaaten ist davon auszugehen, dass die Werte in Zukunft wieder steigen werden.

³³ Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA): Information zur Komplementärgenehmigung des BAFA für Ausfuhren und Verbringungen mit Bezug zum KWKG, Eschborn 2007.

³⁴ Bundestagsdrucksache 17/14270 vom 28. Juni 2013, Antwort von Staatssekretärin Anne Ruth Herkes (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) an den Bundestagsabgeordneten Paul Schäfer (Die Linke) auf die schriftliche Frage 6/28.

Abgelehnte Ausfuhranträge

(3.08) Entsprechend den „Politischen Grundsätzen für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern“ von 2000 können Genehmigungsanträge für Rüstungsausfuhren an Drittstaaten – also Staaten, die weder der EU noch der NATO angehören oder diesen Ländern gleichgestellt sind – nur in Ausnahmefällen erteilt werden. Anträge von Lieferungen an EU-, NATO- oder diesen gleichgestellten Ländern werden grundsätzlich nicht beschränkt. In speziellen Fällen wird von dieser Praxis jedoch eine Ausnahme gemacht, etwa bei der Gefahr, dass ein Re-Export die Sicherheit Deutschland gefährden könnte. Im Jahr 2012 wurde eine Exportlizenz für die Türkei mit Verweis auf Kriterium sieben des EU-Gemeinsamen Standpunktes abgelehnt.

Aus den Daten für 2012 ist zu erkennen, dass im Berichtsjahr 118 Anträge für die Genehmigung von Rüstungsausfuhren im Gesamtwert von 24,4 Millionen Euro abgelehnt wurden. Das Volumen der abgelehnten Ausfuhranträge ist damit nur geringfügig gefallen (2011: 24,8 Mio. €). Die Ablehnungen machen 0,7 Prozent aller beantragten Ausfuhrgenehmigungen aus. Darunter fanden sich auch Ausfuhranträge nach Serbien (10,3 Mio. €), Bahrain (3,4 Mio. €) und Indien (2,2 Mio. €).

Im Jahr 2011 waren 105 Anträge mit einem Gesamtvolumen von 24,8 Millionen Euro abgelehnt worden (knapp 0,44 Prozent des Wertes aller erteilten Ausfuhrgenehmigungen).

Im Berichtsjahr 2012 wurde das Kriterium Sieben (Re-Export) bei Ablehnungen am häufigsten zur Anwendung gebracht, gefolgt von Kriterium Zwei (Menschenrechte) sowie Kriterium Drei und Vier (interne und regionale Konfliktlage). Kriterium Eins wurde in wenigen Fällen herangezogen, während Kriterium Fünf, Sechs und Acht bei Ablehnungsbescheiden keine Rolle spielten.

3.2 Empfänger deutscher Rüstungslieferungen

(3.09) An Staaten, die der EU bzw. der NATO angehören oder diesen gleichgestellt sind, sind im Jahr 2012 Rüstungsausfuhren (Einzelgenehmigungen) im Wert von 2,101 Milliarden Euro genehmigt worden (2011: 3,116 Mrd. €). Dies entspricht 45 Prozent aller erteilten Einzelausfuhrgenehmigungen.

An alle übrigen Staaten („Drittstaaten“) sind Rüstungsausfuhren in Höhe

von 2,603 Milliarden Euro (2011: 2,298 Mrd. €) erfolgt, dies entspricht einem Anstieg um 13 Prozent gegenüber 2011. Dies entspricht 55 Prozent aller erteilten Einzelausfuhrgenehmigungen. Unter diesen waren die relevantesten Abnehmer deutscher Rüstungslieferungen die folgenden Staaten:

Saudi-Arabien	1237,0 Mio. €
Algerien	286,7 Mio. €
Südkorea	148,2 Mio. €
Singapur	146,4 Mio. €
Vereinigten Arabischen Emirate	124,8 Mio. €
Irak	112,6 Mio. €
Indien	97,1 Mio. €
Israel	49,1 Mio. €

Im Jahr 2011 waren die Vereinigte Arabische Emirate (356,9 Mio. €), Singapur (343,8 Mio. €), der Irak (244,3 Mio. €), Algerien (217,4 Mio. €), Südkorea (198,6 Mio. €), Russland (144,1 Mio. €), Saudi-Arabien (139,5 Mio. €), Indien (90,1 Mio. €) und Ägypten (74,2 Mio. €) noch die größten Abnehmer.

Entwicklungsländer als Abnehmer deutscher Rüstungslieferungen

(3.10) An Staaten, die seitens der OECD als Empfängerländer offizieller Entwicklungshilfe eingestuft werden, sind im Jahr 2012 Einzelgenehmigungen für die Ausfuhr von Rüstungsgütern im Wert von 866,6 Millionen Euro erteilt worden.³⁵ Das entspricht 18,4 Prozent des Wertes aller erteilten Einzelgenehmigungen. Im Jahr 2011 waren Einzelausfuhrgenehmigungen an diese Ländergruppe im Wert von 1,147 Milliarden Euro ergangen (2011: 21,2 Prozent). Dies ist ein Rückgang um etwa 281 Millionen Euro. Selbst wenn man den NATO-Partner Türkei und die Lieferungen an VN-Missionen und an verbündete Streitkräfte herausrechnet, ergibt sich eine weitaus höhere Zahl als die offiziellen Angaben der Bundesregierung. Der Wert der erteilten Ausfuhrgenehmigungen an Länder die gemäß der

³⁵ 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 2012 enthält zudem als Anlage die aktuelle DAC-Liste.

OECD als Empfängerländer offizieller Entwicklungshilfe eingestuft werden beläuft sich dann immer noch auf 754,1 Millionen Euro. Dies entspricht 16,0 Prozent des Wertes aller erteilten Einzelgenehmigungen.

Die Bundesregierung nennt für diese Ländergruppe im Jahr 2012 einen Wert von 328,4 Millionen Euro. Dies entspricht etwa sieben 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. Lieferungen an NATO-Staaten wie die Türkei, die zugleich Empfänger staatlicher Entwicklungshilfe nach OECD-Standards ist, werden in der offiziellen Berichterstattung hingegen herausgerechnet. Auch Lieferungen an VN-Missionen und an verbündete Streitkräfte im Afghanistan-Einsatz finden keine Berücksichtigung in diesem Teil der offiziellen Berichterstattung.

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

- am wenigsten entwickelte Länder (LDCs) Genehmigungen in Höhe von 21,4 Millionen Euro. Hohe Genehmigungswerte erreichte Afghanistan (9,8 Mio. €), wobei es sich hierbei teilweise um Rüstungsgüter für VN-Missionen handelte. Außerdem schlugen hier Lieferungen von Minenräumgeräten für Hilfsorganisationen nach Angola (1,39 Mio. €) sowie an VN-Missionen in Somalia, Sudan und Ost-Timor zu Buche.
- andere Länder mit niedrigem Einkommen (other LICs; per capita GNI < \$ 1.005 in 2010) in Höhe von 0,97 Millionen Euro. Den höchsten Genehmigungswert erreicht der Südsudan (0,93 Mio. €). Dabei handelt es sich um Lieferungen an die VN-Missionen und EU-Delegationen.
- Länder mit niedrigem mittlerem Einkommen (LMICs; per capita GNI \$ 1.006 - \$ 3.975 in 2010) in Höhe von 312,5 Millionen Euro. Die höchsten Genehmigungswerte erreichen der Irak (112,6 Mio. €), Indien (97,2 Mio. €), Pakistan (33,1 Mio. €) u. Vietnam (12,9 Mio. €).
- Länder mit höherem mittlerem Einkommen (UMICs; per capita GNI \$ 3.976 - \$ 12.275 in 2010) in Höhe von 532,1 Millionen Euro. Die höchsten Genehmigungswerte erreichen Algerien (286,7 Mio.€), die Türkei (89,1 Mio.€), Kolumbien (34,7 Mio.€), Malaysia (25,5 Mio.€) und Chile (25,5 Mio.€).

„Legitimate governance“ und fragile Staatlichkeit

Fragen legitimer Regierungsführung³⁶ und fragiler Staatlichkeit erhalten immer mehr Einzug in die entwicklungspolitische, aber auch in die sicherheitspolitische Diskussion, einschließlich der Frage von Rüstungsexporten. In ihrem ressortübergreifenden Konzept von 2012 „Für eine kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten“ hat die schwarz-gelbe Regierung betont, dass „vor allem schwache staatliche Gebilde eine große Herausforderung für die globale Sicherheit“³⁷ sind. Gerade die Legitimität staatlicher Institutionen ist in diesen Ländern untergraben, und politische Eliten verfolgen in hohem Maße eigene Interessen. Einhergehend damit finden sich in diesen Ländern häufig soziale Spannungen oder gar gewaltsame Konflikte. Auch in der Debatte um Rüstungsexporte drängt der Aspekt der „guten Regierungsführung“ in den Vordergrund und führt zu der Frage, inwieweit Regierungsführung ein Kriterium für die Entscheidung über Rüstungsexporte sein soll. Die jüngsten Ereignisse während des arabischen Umbruchs haben nicht nur gezeigt, dass Waffen von Machthabern und Diktatoren zur internen Repression eingesetzt werden. Der Krieg in Libyen hat ebenfalls offenbart, dass in Situationen fragiler Staatlichkeit Waffen aus den staatlichen Arsenalen entwendet und über den Schwarzmarkt in andere Konfliktregionen, wie beispielsweise die Sahelzone, gelangen. Gerade Klein- und Leichtwaffen, aber auch schultergestützte Boden-Luft Raketen (MANPADS)³⁸, sind eine ernsthafte Bedrohung für menschliche Sicherheit und nachhaltige Entwicklung.

Hermes-Bürgschaften für Rüstungsexporte

(3.12) Mit staatlichen Ausfallbürgschaften („Hermes-Bürgschaften“) unterstützt die Bundesregierung die Exportaktivitäten deutscher Unternehmen zur Erschließung ausländischer Märkte. Dies schließt im Einzelfall auch

³⁶ Die Diskussion um „good governance“ (gute Regierungsführung) hat die Defizite dieses Begriffes offengelegt. Das Vierte „High-Level Forum on Aid Effectiveness“ hat 2011 in Busan mit der Einführung von „legitimer Regierungsführung“ in dem „New Deal for Engagement in Fragile States“ einen neuen Referenzrahmen geschaffen. 40 Staaten, darunter auch Deutschland, und internationale Organisationen haben dieses Dokument übernommen. (<http://www.newdeal4peace.org/>)

³⁷ Bundesregierung, Für eine kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten – Ressortübergreifende Leitlinien –, Berlin August 2012.

³⁸ Ashkenazi, Michael et al., MANPADS – A Terrorist Threat to Civilian Aviation, BICC brief 47, BICC: Bonn, 2013.

Ausfuhren von Rüstungsgütern ein. Die Bundesregierung betont, dass der „Förderzweck dieses Instruments [...] insbesondere der Erhalt von Arbeitsplätzen in Deutschland“³⁹ ist. Die Vergabe von Hermes-Bürgschaften zur Absicherung von Rüstungsgeschäften wird nicht im jährlichen Rüstungsexportbericht der Bundesregierung aufgeführt.

(3.13) „Hermes-Bürgschaften“ haben im Jahr 2012 sechs Rüstungsgeschäfte in Höhe von 3,3 Milliarden Euro (2011: 2,5 Mrd. Euro) abgesichert. Sie bezogen sich auf Lieferungen an Ägypten (700 Mio. Euro), Algerien (2,127 Mrd. Euro), Indonesien (49,9 Mio. Euro), Irak (9,8 Mio. Euro), Israel (405 Mio. Euro) und Pakistan (0,5 Mio. Euro).⁴⁰ Die Hermes-Bürgschaften für Ägypten und Israel betreffen sehr wahrscheinlich die Lieferung von U-Booten. Für den Bau und die Lieferung von zwei Fregatten an Algerien einschließlich Logistik und „üblichen Service Support“ hat die Bundesregierung Exportkreditgarantien in Höhe von etwa 2,12 Milliarden Euro übernommen. Laut Angaben der Bundesregierung schließt dies die dazugehörige Infrastruktur im Land selber aus.⁴¹

Die Werte für 2012 sind gegenüber dem Vorjahr (2,5 Mrd. Euro) um 800 Millionen Euro bzw. 32 Prozent gestiegen. Wie im Vorjahr, als Hermes-Garantien die Ausfuhr von sechs U-Boot-Materialpaketen an die Türkei (2,488 Mrd. Euro) stützten, sicherten sie 2012 erneut den Kauf bzw. die Lieferung von U-Booten ab. In den Jahren 2000, 2006 und 2009 betraf dies noch Exporte an Südafrika, die Türkei, Israel und Südkorea. Mit der Absicherung der Lieferung nach Ägypten erhöht sich die Anzahl der Länder, für die die Bundesregierung Ausfallbürgschaften übernimmt.

Für 2013 hat die Bundesregierung Deckungszusagen für Rüstungsgeschäfte von insgesamt 1,6 Milliarden Euro gemacht, die sich jedoch gegenwärtig noch im Genehmigungsverfahren befinden.⁴²

³⁹ Bundestagsdrucksache 17/14756 vom 16. September 2013, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken u.a. „Förderung des Rüstungsexports durch die Bundesregierung – Hermes-Bürgschaften, Auslandsmesseprogramm und Rüstungslobbyismus“.

⁴⁰ Die Angaben der Bundesregierung beziehen sich auf den Zeitraum zwischen 1. Januar 2012 und 21. November 2012. Bundestagsdrucksache 17/11612 vom 21. November 2012, Antwort des Staatssekretärs Hans-Joachim Otto (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) an den Bundestagsabgeordneten Jan van Aken (Die Linke) auf die schriftliche Frage 11/39.

⁴¹ Bundestagsdrucksache 17/10968 vom 11. Oktober 2012, Antwort des Staatssekretärs Hans-Joachim Otto (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) an den Bundestagsabgeordneten Jan van Aken (Die Linke) auf die schriftliche Frage 10/37.

⁴² Bundestagsdrucksache 17/14756 vom 16. September 2013, Antwort der Bundesregie-

3.3. Ausfuhren von kleinen und leichten Waffen

Exporte: Werte, Güter und Empfänger

(3.14) Bewegten sich die deutschen Ausfuhrgenehmigungen für kleine und leichte Waffen 2011 mit 34.768 unter dem Niveau des Vorjahres, haben sich diese im Jahr 2012 nahezu auf 66.955 Stück verdoppelt.⁴³ Diese im UN-Waffenregister registrierte Summe bestätigt demnach die Vermutung, dass ein temporärer Rückgang der Ausfuhrgenehmigungen nicht immer als eindeutige Trendwende interpretiert werden kann, sondern nur auf Schwankungen bei Rüstungsexporten hinweist. Deutschland ist nach wie vor einer der weltweit größten Exporteure kleiner und leichter Waffen.⁴⁴ Abgesehen von einem minimalen Rückgang im Bereich tragbarer Abschussgeräte und Raketensysteme verzeichnen alle anderen Bereiche einen deutlichen Exportanstieg. Der Gesamtwert aller genehmigten Ausfuhren beläuft sich dabei auf 76,15 Mio. Euro.⁴⁵ Importe von NATO-Mitgliedsstaaten trugen maßgeblich zu diesem Anstieg bei. Ähnliches gilt für den Bereich der Sturmgewehre. Dagegen fielen die Ausfuhren für Sturmgewehre nach Saudi-Arabien auf ein Exemplar (2011: 4.213). Ausfuhren von Sturmgewehren an Drittstaaten haben sich um etwa die Hälfte verringert, unter den Abnehmern fanden sich Indonesien (350), die Vereinigten Arabischen Emirate (805) und der Oman (1.002). Bei den Ausfuhren von Maschinenpistolen gibt es einen signifikanten Anstieg, der überwiegend auf Lieferungen nach Indien (12.957) zurückzuführen ist. Vorwiegend von Polizeikräften eingesetzt, könnte der gestiegene Bedarf an diesen Waffen auch auf innerstaatliche (Gewalt-)Dynamiken hindeuten.⁴⁶ Ein Anstieg der Lieferungen ist jedoch auch bei leichten Maschinengewehren zu verzeichnen.

rung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken u.a. „Förderung des Rüstungsexports durch die Bundesregierung – Hermes-Bürgschaften, Auslandsmesseprogramm und Rüstungslobbyismus“.

⁴³ <http://www.un-register.org/SmallArms/CountrySummary.aspx?type=0&CoI=DE>

⁴⁴ Vgl. GKKE-Rüstungsexportbericht 2012, Berlin/Bonn 2012, S. 43ff.

⁴⁵ Bundestagsdrucksache 17/13629 vom 24. Mai 2013, Antwort der Staatssekretärin Anne Ruth Herkes an den Abgeordneten Jan van Aken auf die schriftliche Frage 39.

⁴⁶ Pant, Harsh (2010): *Indias's arms acquisition. Devoid of a strategic orientation*, in: Tan, Andrew (Hrsg.): *The global arms trade. A handbook*, London: Routledge, S.65-77.

Genehmigte Ausfuhren von Kleinwaffen (2012)

Waffenart	Stückzahl (insgesamt)	Stückzahl an Drittstaaten ⁴⁷	Abnehmer unter Drittstaaten
Gewehre und Karabiner	10.107	55	Indien (50), Montenegro (4), Philippinen (1)
Maschinenpistolen	17.934	13.672	Indien (12.957), Indonesien (569), Philippinen (60), VAE (50), Montenegro (16), Brasilien (10), Qatar (4), Saudi-Arabien (3), Oman (3)
Sturmgewehre	14.650	3.055	Oman (1002), Vereinigte Arabische Emirate (805), Brasilien (566), Indonesien (350), Philippinen (190), Montenegro (55), Afghanistan (54), Süd Korea (15), Singapur (4), Saudi Arabien (1), Qatar (1)
Leichte Maschinengewehre	862	81	Chile (76), Philippinen (2), Oman (1), Saudi Arabien (1), Brunei (1)

Genehmigte Ausfuhren von leichten Waffen (2012)

Waffenart	Stückzahl (insgesamt)	Stückzahl an Drittstaaten	Abnehmer unter Drittstaaten
Leichte, unter dem Lauf angebrachte sowie schwere Granatwerfer	15.402	41	Brasilien (40), Chile (1)
Rückstoßfreie Waffen	8.000	6.000	Singapur (6.000)
Tragbare Abschussgeräte für Panzerabwehr- raketen und -raketensysteme	0		keine

⁴⁷ Darunter fallen alle Staaten, die weder der NATO und/oder der EU angehören, noch diesen gleichgestellt sind (Australien, Japan, Neuseeland, Schweiz).

(3.15) Eine Vielzahl von Staaten hat eine geringe Anzahl, meist Einzelexemplare, kleiner oder leichter Waffen erhalten (Philippinen, Katar und Saudi Arabien). Diese zahlreichen Einzeleinkäufe lassen sich unterschiedlich interpretieren. So könnte es sich um Ausstellung- bzw. Anschauungstücke handeln, welche beispielsweise im Rahmen einer Waffenmesse gezeigt werden. Möglicherweise sind sie aber auch Testexemplare im Vorfeld weiterer Großeinkäufe (Beispielsweise der Anstieg der exportierten Sturmgewehre von 48 auf 1.002 Stück an den Oman). 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, wofür es jedoch bis heute keine Belege gibt.

(3.16) Die Erfassung von Klein- und Leichtwaffenexporten ist stets mit dem Problem der unterschiedlichen Definitionen dieser Waffentypen konfrontiert, die zu einer kontroversen Auseinandersetzung darüber führt, was denn kleine und leichte Waffen sind. Die Bundesregierung legt für ihre Berichterstattung die Definition der EU bzw. der OSZE zugrunde, die enger als die Definition der Vereinten Nationen gefasst ist. Unterschiede bestehen in dem Kalibertyp sowie bei der Erfassung von Pistolen und so genannten Selbstverteidigungswaffen. Eine dem UN-Waffenregister folgende möglichst breite und umfangreiche Erfassung sollte jedoch angestrebt werden und würde dem Nebeneinander von unterschiedlichen Definitionen ein Ende bereiten.

(3.17) Das UN-Waffenregister ist auch 2013 eine wichtige Informationsquelle über den weltweiten Waffenhandel. Es gibt sowohl über schwere Waffensysteme 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. Die hinreichend bekannten Mängel dieses Systems, das zum Beispiel kleine und leichte Waffen nicht eigenständig als Hauptkategorie führt sowie keine Angaben über Lizenzvergaben macht, sollten bei der turnusgemäßen Prüfung und Überarbeitung des UN-Waffenregisters besonders berücksichtigt werden. Gerade die Einführung von kleinen und leichten Waffen als achte Hauptkategorie ist am Widerstand Kubas gescheitert, das ein Konsens in der Überprüfungsrunde verhindert hat. Dem haben sich China und Jordanien angeschlossen. Lagen 2012 noch keine Ergebnisse zu diesem Prozess vor, bietet der im Juli 2013 von einem Expertengremium (GGE: Group of

Governmental Experts) veröffentlichte Bericht über das UN-Waffenregister und seine Entwicklung einen Einblick in mögliche Anpassungen.⁴⁸ Im Vordergrund steht dabei auch diesmal die bereits seit 2003 durch Expertengruppen diskutierte Implementierung einer sogenannten achten Hauptkategorie, welche explizit die Berichterstattung über Transfers kleiner und leichter Waffen transparenter und verbindlicher gestalten soll. Destabilisierende Entwicklungen auf regionaler und lokaler Ebene wären somit leichter zu identifizieren.⁴⁹ Darüber hinaus wäre eine derartige Weiterentwicklung dem Erfolg weiterer UN-Instrumente, beispielsweise dem Kleinwaffenprogramm, zuträglich und würde auch die Meldung sogenannter „Selbstverteidigungswaffen“ sowie Jagd- und Sportwaffen ermöglichen. Der Bericht der GGE gibt jedoch zu bedenken, dass einige Staaten nicht über die Kapazitäten bzw. die exakte Buchführung der Im- und Exporte von kleinen und leichten Waffen verfügen. Infolgedessen gehen die Forderungen des GGE-Berichts nicht über einen aktivierenden Appell an die Mitgliedsstaaten hinaus, den Berichtszeitraum bis zum 31. Mai eines jeden Jahres einzuhalten.⁵⁰

(3.18) Derartige Hemmungen gegenüber einer grundlegenden Reform eines in Anbetracht derzeitiger und zukünftiger Entwicklungen sukzessiv an Bedeutung gewinnenden Teilbereichs des UN-Waffenregisters bestärken die GKKE darin, auch 2013 die Forderungen der Vorjahre zu wiederholen, die Beteiligung an dem VN-Waffenregister insgesamt verbindlicher zu gestalten sowie zumindest den Empfängern deutscher Rüstungsgüter obligatorisch aufzuerlegen, Informationen zu liefern.

Denn nach wie vor melden zahlreiche Drittstaaten ihre Klein- und Leichtwaffenimporte aus Deutschland nicht an das VN-Waffenregister. Von insgesamt 135 Staaten, an die Deutschland im Jahr 2012 Ausfuhrgenehmigungen erteilt hat, berichteten lediglich 49 Staaten vollständig oder zumindest teilweise an das VN-Waffenregister. Saudi-Arabien, der Oman, die Vereinigten Arabischen Emirate oder auch Indien informieren nicht, ebenso wie zahlreiche EU-Staaten. Doch auch die allgemeine Beteiligung verzeichnete während der letzten Jahre einen deutlichen Rückgang. Der 2011

⁴⁸ VN-Generalversammlung A/68/140 Continuing operation of the United Nations Register of Conventional Arms and its further development, 15. Juli 2013.

⁴⁹ VN-Generalversammlung A/68/140 Continuing operation of the United Nations Register of Conventional Arms and its further development, 15. Juli 2013, S. 18.

⁵⁰ VN-Generalversammlung A/68/140 Continuing operation of the United Nations Register of Conventional Arms and its further development, 15. Juli 2013, S. 20-22.

und 2012 von der GKKE konstatierte Tiefpunkt der Berichtspraxis ist demnach keineswegs überwunden. Mit 72 Staaten 2010 und lediglich 54 Staaten 2011⁵¹, gibt auch die bisherige Beteiligung für das Berichtsjahr 2012 von 61 Staaten keinen Anlass zu optimistischen Prognosen – trotz des relativ frühen Zeitpunktes und der zu erwartenden, nachträglichen Zunahme durch Nachmeldungen.⁵² Regionale Unterschiede sind dabei jedoch nach wie vor stark. So ist beispielsweise die Rücklaufquote afrikanischer Staaten besonders schwach.

Auch wenn Deutschland seit Beginn des VN-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. Deutschland übermittelt bis heute keine Informationen über die Ausfuhr von Selbstverteidigungs-, Sport- oder Jagdwaffen.

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

(3.19) Die deutsche Genehmigungspraxis für die Ausfuhr von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern orientiert sich neben den deutschen Normen und Gesetzen (siehe Kapitel 6) am Verhaltenskodex der Europäischen Union für Rüstungsexporte von 1998. Dieser wurde 2008 zu einem Gemeinsamen Standpunkt aufgewertet. Seit 2005 erhebt das Internationale Konversionszentrum Bonn / Bonn International Center for Conversion (BICC) regelmäßig Daten zum Verhalten der Empfängerländer deutscher Rüstungsgüter im Kontext der acht Kriterien, die auf dem EU-Kodex basieren (<http://www.ruestungsexport.info>).⁵³ 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 zugängli-

⁵¹ Vgl. GKKE-Rüstungsexportbericht 2011, Bonn/Berlin, 2012, S. 40f; GKKE-Rüstungsexportbericht 2012, Bonn/Berlin, 2013, S. 46.

⁵² Stand November 2013: United Nations, UN Register of Conventional Arms, <http://www.un.org/disarmament/convarms/Register/>.

⁵³ Mögliche Veränderungen zu Erhebungen aus den Vorjahren basieren teilweise auf einer umfassenden Umstellung der Berechnungsmethoden in der Datenbank. In den Berechnungen sind auch Lieferungen an VN-Missionen oder diplomatische Vertretungen enthalten.

che 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).

(3.20) Nach Ermittlungen des BICC hat die Bundesregierung im Jahr 2012 5.367 Lizenzen (Vorjahr: 5.149) für die Ausfuhr von Rüstungsgütern in 82 Staaten erteilt, die hinsichtlich des EU-Verhaltenskodex als problematisch einzustufen sind. Dies beinhaltet auch EU- und NATO-Mitgliedstaaten, in denen teilweise interne Konflikte zu verzeichnen sind. Die Zahl der Empfängerländer, welche den Kriterien des EU-Kodex nicht in vollem Umfang gerecht wurden bzw. werden, also in mindestens einem der acht BICC-Kriterien eine negative Bewertung erhielten, ist somit gegenüber dem Vorjahr (76 Staaten) angestiegen. Der Wert der erteilten Ausfuhrgenehmigungen in diese Länder stieg ebenfalls, von 2,863 Milliarden Euro (2011) auf 3,192 Milliarden Euro (2012). Der Wert von genehmigten Rüstungslieferungen in Länder, die mindestens vier der BICC-Kriterien nicht erfüllen, was nach Auffassung der GKKE eine eindeutige Missachtung der EU-Richtlinien darstellt, hat ebenfalls zugenommen, nämlich von 754,2 Millionen Euro (2011) auf 1,964 Milliarden Euro (2012). Dieser starke Anstieg ist überwiegend auf die Lieferung von Grenzsicherungssystemen nach Saudi-Arabien zurückzuführen. Zu den problematischsten Empfängerländern gehören außerdem Algerien, der Irak und Indien (siehe umseitige Tabelle).

(3.21) 2012 erhielten 67 Länder, deren Menschenrechtssituation vom BICC als sehr bedenklich eingestuft wird, Rüstungsgüter aus Deutschland (2011: 64 Länder); in 35 Empfängerländern deutscher Rüstungsgüter gab es interne Gewaltkonflikte (2011: 39 Länder). Zusätzlich bestand in acht Empfängerländern nach Berechnungen des BICC eine erhöhte Gefahr, dass unverhältnismäßig hohe Rüstungsausgaben die menschliche und wirtschaftliche Entwicklung beeinträchtigten. Zu diesen Staaten gehörten unter anderen Bangladesch, Benin, Liberia, Sambia und Tansania.

(3.22) Geographisch bildeten – wie auch bereits im Vorjahr – Staaten in der Region des Nahen und Mittleren Ostens sowie Nordafrika eine der größten Gruppe „problematischer“ Empfängerstaaten. So wurden 2012 zum Beispiel deutsche Rüstungsgüterexporte im Umfang von 1,237 Milli-

arden Euro nach Saudi-Arabien sowie im Wert von 124,9 Millionen Euro in die Vereinigte Arabische 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 Singapur (146,4 Mio. €), Indien (97,2 Mio. €) und Pakistan (33,1 Mio. €) kritisch zu überprüfen.

Beispiele für problematische Empfängerländer deutscher Rüstungsexporte

Land	Menschenrechtssituation	Interne Gewaltkonflikte?	Gefahr der Unverträglichkeit von Rüstung und Entwicklung	Wert deutscher Ausfuhrgenehmigungen für Rüstungsgüter 2012 (in Millionen Euro)
Ägypten	sehr schlecht	ja	gering	10,6
Algerien	sehr schlecht	ja	gering	286,7
Indien	sehr schlecht	ja	gering	97,2
Indonesien	sehr schlecht	teilweise	gering	9,4
Irak	sehr schlecht	ja	gering	112,6
Israel	sehr schlecht	ja	gering	49,1
Kolumbien	sehr schlecht	ja	gering	34,6
Libyen	sehr schlecht	ja	gering	1,1
Marokko	schlecht	teilweise	gering	4,7
Oman	sehr schlecht	teilweise	gering	8,1
Pakistan	sehr schlecht	ja	mittel	33,1
Russland	sehr schlecht	ja	gering	40,4
Saudi Arabien	sehr schlecht	ja	gering	1237,3
Singapur	schlecht	nein	gering	146,5
Türkei	sehr schlecht	ja	gering	89,1
Vereinigte Arabische Emirate	sehr schlecht	teilweise	gering	124,9
Vietnam	sehr schlecht	teilweise	gering	12,9

3.5 Bewertungen

(3.23) Bei der Vorlage des Rüstungsexportberichts 2012 der Bundesregierung wurde deutlich, dass die deutschen Rüstungsausfuhren und zugesagten Lieferungen im Vergleich zum Vorjahr um 710 Millionen Euro zurückgegangen sind. Dies entspricht einer Abnahme von 13 Prozent. In ihrem Bericht war die Bundesregierung darauf bedacht, den Rückgang der Rüstungsexportgenehmigungen hervorzuheben. Auch bei der Pressekonferenz betonte die Bundesregierung den Rückgang bei Einzelausfuhrgenehmigungen und bei den Kriegswaffenausfuhren. Auf den drastischen Anstieg der Ausfuhrgenehmigungen für Klein- und Leichtwaffen ging die Bundesregierung nicht ein, obwohl sie den Rückgang der zurückliegenden Jahre stets betont hatte. Erneut vermittelt der Bericht insgesamt 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 dies immer wieder betont, werden Staaten, in denen Menschenrechtsverletzungen begangen werden, mit deutschen Rüstungsgütern beliefert.

Grundsätzlich bewertet die GKKE den Rückgang der Rüstungsexportgenehmigungen zunächst als eine positive Entwicklung. Angesichts der üblichen Schwankungen bei Rüstungsexporten wäre es jedoch verfrüht, aus den aktuellen Zahlen eine allgemeine Trendwende in der Politik abzuleiten. Vielmehr verstärkt sich die Annahme, dass deutsche Rüstungsunternehmen versuchen, die sinkende Nachfrage in Europa auf dem Weltmarkt durch neue Kunden zu kompensieren. Der Rüstungsexportbericht verdeutlicht die wichtige Rolle von Drittstaaten als Abnehmer deutscher Rüstungsgüter. Immerhin sind 2012 55 Prozent der Exportgenehmigungen für Ausfuhren an Drittstaaten erteilt worden (2011: 42 Prozent). Die umfangreichen Geschäfte mit Saudi-Arabien sind maßgeblich für diese Entwicklung verantwortlich. Die Geschäfte mit Algerien, Katar und Indonesien lassen vermuten, dass die Rüstungsausfuhren aus Deutschland in Zukunft wieder zunehmen werden. Während der Export von Kriegsschiffen häufig starken Schwankungen unterliegt, erweisen sich der Verkauf von Panzern und gepanzerten Fahrzeugen und Munition als kontinuierlich sichere Geschäftszweige für deutsche Hersteller.

(3.24) Die Bundesregierung betont im aktuellen Rüstungsexportbericht erneut, dass Sammelausfuhrgenehmigungen für Rüstungsgüter grund-

sätzlich nur für Ausfuhren in NATO- und NATO-gleichgestellte Länder erteilt werden. Die Anwendung dieses Lizenztyps auf Drittstaaten lässt an dieser Darstellung jedoch Zweifel aufkommen.

Die GKKE fordert die Bundesregierung erneut auf, hier Klarheit zu schaffen. Das diesjährige Zahlenwerk fördert erhebliche Diskrepanzen zutage, die dringend eine differenzierte Darstellung erfordern. Im Sinne einer besseren Transparenz ist die Bundesregierung darüber hinaus aufgefordert, nicht nur die Gesamtzahl der Sammelausfuhrgenehmigungen offen zu legen, sondern ebenfalls Informationen über die Empfängerländer, den Wert der einzelnen Lizenzen sowie die Art des exportierten Rüstungsgutes bereitzustellen. Darzustellen wäre ebenso die tatsächliche Endverwendung, gerade wenn es sich um Ausfuhren in Drittstaaten handelt, über die der Bericht keine Auskunft gibt.

(3.25) Die Zahlen für 2012 zeigen, dass weiterhin ein beachtlicher Anteil der Einzelgenehmigungen an Entwicklungsländer geht. Nach Darstellung der Bundesregierung gingen im Berichtszeitraum 7,0 Prozent aller deutschen Einzelausfuhrgenehmigungen an diese Ländergruppe (2011: 9,3 Prozent). Damit nähert sich dieser Anteil wieder dem Niveau von 2010. Die Bundesregierung beschränkt sich jedoch in ihrer Datenkompilation allein darauf, 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 dem niedrigen Wert. Legt man den Berechnungen jedoch die Liste der OECD-DAC zugrunde, liegt der Anteil deutlich höher bei 18,4 Prozent (2011: 21,2 Prozent). Darunter fallen auch große Abnehmer wie der Irak, Algerien und Indien, die gemäß den Kriterien der OECD ein mittleres Einkommen vorweisen und Empfänger staatlicher Entwicklungshilfe sind.

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

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. Ungeachtet dessen betont die GKKE, dass unverhältnismäßige Rüstungstransfers sicherheits-, friedens-

und entwicklungspolitische Konsequenzen haben, die bei Entscheidungen über Rüstungsexporte stärker als zuvor in den Mittelpunkt gerückt werden müssen.

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

Die GKKE fordert die Bundesregierung auf, keine Rüstungsexporte an Regierungen zu genehmigen, deren interne gesellschaftliche Legitimität zweifelhaft ist und die die menschliche Sicherheit und Entwicklung in den Ländern gefährden. Gerade diese unverhältnismäßigen Rüstungsexporte haben weitreichende sicherheits-, friedens- und entwicklungspolitische Konsequenzen. Rüstungsexporte an fragile Staaten sind kein geeignetes Mittel, um Stabilität herzustellen. Vielmehr muss die Gefahr, dass die Waffen in fremde Hände gelangen können, maßgeblich mit in den Entscheidungsprozess über Rüstungsexporte einfließen und „legitime Regierungsführung“ als Kriterium über Rüstungsexporte prominenter in den Politischen Grundsätzen verankert werden.

(3.27) Deutschland ist auch im Jahr 2012 ein wichtiger Lieferant von Klein- und Leichtwaffen. Deren Ausfuhren aus Deutschland haben sich im vergangenen Kalenderjahr auf 76,1 Millionen Euro mehr als verdoppelt (2011: 37,9 Mio. €). Es hat sich gezeigt, dass trotz der positiven Entwicklungen der vergangenen Jahre der Rückgang keineswegs auf eine allgemeine Trendwende hindeutete. Dabei sind nicht nur EU- und NATO-Staaten Käufer deutscher Klein- und Leichtwaffen, unter den Abnehmern finden sich auch zahlreiche Drittstaaten, wie Brasilien, Indien, Indonesien, der Oman und die Vereinigten Arabische Emirate. Problematisch erweist sich auch die Ausfuhr von Munition für kleine und leichte Waffen an Drittstaaten. Positiv ist zu konstatieren, dass der Wert der Ausfuhrgenehmigungen für Munition im Vergleich zum Vorjahr (2011: 34,5 Mio. €) auf 18,0 Millionen Euro gefallen ist. Der Anteil an Lieferungen an Drittstaaten ist jedoch deutlich auf 3,7 Millionen Euro (2011: 1,7 Mio. €) gestiegen.

Die destabilisierende und entwicklungshemmende Wirkung dieser Waffen ist bekannt; sie gehören nicht in Konfliktregionen und nicht in Entwicklungsländer, wohin sie legal gehandelt werden - wie der Empfängerliste

leider zu entnehmen ist. Illegal gelangen sie auch in fragile und gescheiterte Staaten, wie auch Projektpartner in der kirchlichen Entwicklungszusammenarbeit - etwa aus der DR Kongo oder dem Sudan - immer wieder beklagen. Die Proliferation von Kleinwaffen muss endlich wirksam unterbunden und das Prinzip "Neu für Alt" strenger umgesetzt werden.

Die GKKE fordert die Bundesregierung auf, keine Klein- und Leichtwaffen in diktatorische Länder, Spannungsgebiete oder an Regierungen zu liefern, die diese zur internen Repression einsetzen. Gerade im Bereich der kleinen und leichten Waffen bedarf es aus Sicht der GKKE einer deutlich restriktiveren Rüstungsexportpolitik angesichts der verhängnisvollen Auswirkungen auf menschliche Sicherheit und die Problematik der Endverbleibskontrolle.

Weiterhin leidet der weltweite Handel mit Kleinwaffen an einem Mangel an Transparenz. Grundsätzlich begrüßt die GKKE die Bestrebungen und das Engagement der Bundesregierung, das VN-Waffenregister zu reformieren, erachtet es jedoch für notwendig, die Teilnahme aller Staaten deutlich verbindlicher zu gestalten. Meldungen über Ein- und Ausfuhren von kleinen und leichten Waffen an das VN-Waffenregister sind weiterhin nur sehr begrenzt verfügbar. Hier erneuert die GKKE ihre Aufforderung, sich für eine bessere Berichterstattung einzusetzen und die Genehmigung für die Ausfuhr von Klein- und Leichtwaffen sowie Munition an Staaten mit der Auflage zu versehen, sich ihrerseits am VN-Waffenregister zu beteiligen

(3.28) 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 dementsprechend, keine Hermes-Bürgschaften für Rüstungs- und Kriegswaffenexporte zu erteilen.

4. Aktuelle Debatten und Entwicklungen in der deutschen Rüstungsexportpolitik

4.1 Aktuelle Debatten und Kontroversen

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

Die Debatte über deutsche Rüstungsexporte anlässlich der möglichen Lieferung von bis zu 270 Leopard 2 Panzern nach Saudi-Arabien⁵⁴ hat auch 2012/13 kein Ende gefunden und stand im Mittelpunkt der schon mehrere Jahre andauernden öffentlichen und parlamentarischen Auseinandersetzungen über Rüstungsexporte. Darüber hinaus erregten insbesondere die Lieferung von Kampfpanzern nach Katar und Indonesien, die Rüstungsgeschäfte mit Algerien sowie der enorme Anstieg der Kleinwaffenausfuhren 2013 die Gemüter.

(4.02) Aus den aktuellen Kontroversen der deutschen Rüstungsexportpolitik greift die GKKE im Folgenden exemplarisch einige relevante Fälle heraus, die im Hinblick auf ihre friedens- und entwicklungspolitischen Implikationen Zweifel am deutschen Exportkontrollsystem wecken und auf seine Schwächen hinweisen. Dargestellt werden die Rüstungsgeschäfte mit Saudi-Arabien, Katar und den Vereinigten Arabischen Emiraten, verbunden mit der grundsätzlichen Frage, ob der Nahe und Mittlere Osten ein immer bedeutenderer Absatzmarkt für deutsche Rüstungsunternehmen werden darf. Auch die Ausfuhrgenehmigung für Kampfpanzer nach Indonesien hat erhebliche Kritik an der Entwicklungsverträglichkeit eines solchen Geschäftes und an seiner Vereinbarkeit mit der prekären Menschenrechtslage dort laut werden lassen. Negativ bewertet werden auch Rüstungsgeschäfte mit Algerien, etwa die Lieferungen von Fuchs Spürpanzern, der Aufbau von Produktionskapazitäten für Schiffe, Panzer und Lastwagen sowie die geplanten Exporte von Fregatten.

Die Debatte leidet insgesamt unter der von der Bundesregierung immer wieder behaupteten Notwendigkeit der Geheimhaltung bei Rüstungsgeschäften. Sie verweigert jede konkrete Auskunft über die Geschäfte oder gibt sie nur äußerst verspätet. Einmal mehr bleibt festzustellen: Alle wis-

⁵⁴ Vgl. GKKE-Rüstungsexportbericht 2012, Berlin/Bonn 2012, S. 52ff.

sen etwas, aber niemand außerhalb des Bundessicherheitsrats weiß etwas Genaues!

Waffenlieferungen nach Saudi-Arabien, Katar und die Vereinigten Arabische Emirate – der Nahe und Mittlere Osten als wichtiger Absatzmarkt für deutsche Rüstungsunternehmer

(4.03) Rüstungsgeschäfte mit zahlungswilligen und -kräftigen Herrschern aus dem Nahen und Mittleren Osten werden für deutsche Rüstungsunternehmen zu einem immer lukrativeren Geschäft. Neben Saudi-Arabien sind es insbesondere die weiteren Staaten aus dem Golfkooperationsrat, namentlich Katar und die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE), für die seitens der Bundesregierung Ausfuhrgenehmigungen im Jahr 2012 erteilt wurden und die somit in den Fokus der öffentlichen Debatte rücken – nicht zuletzt deshalb, weil es sich hier um Lieferungen von Kriegswaffen an autoritäre Regime handelt. Im Jahr 2012 beliefen sich die Rüstungsausfuhren in die Region auf 1,421 Milliarden Euro.⁵⁵ Im Jahr davor betragen die Ausfuhren noch 569,5 Millionen Euro. Der Anstieg um etwa 150 Prozent ist maßgeblich auf umfangreiche Geschäfte mit Saudi-Arabien zurückzuführen, auf die der Löwenanteil mit 1,237 Milliarden Euro entfällt – mehr als in den 13 vorherigen Jahren zusammen. Hierbei handelt es sich auch um ein 1,1 Milliarden Euro umfassendes Geschäft zur Lieferung und zum Aufbau von Grenzschutzanlagen durch EADS.⁵⁶

Saudi-Arabien

(4.04) Seitdem der Rüstungshersteller Krauss-Maffei Wegmann (KMW) im Sommer 2011 offensichtlich einen positiven Bescheid des Bundessicherheitsrates für die Verhandlungen mit Saudi-Arabien über die Lieferung von bis zu 270 Leopard 2A7+ Kampfpanzer bekam, stocken die Geschäfte. Im Sommer 2013 berichtete die Presse, dass das Panzergeschäft mit den Saudis offenbar gescheitert sei und das Königshaus mit dem US Konzern General Dynamics über die Lieferung von M1-Panzern verhandelt.⁵⁷ Offensichtlich hat die Kritik der Oppositionsparteien, gesellschaftlichen Gruppen und der Kirchen der vergangenen Jahre an dem Geschäft Wirkung gezeigt

⁵⁵ Bundestagsdrucksache 17/12440 vom 18. Februar 2013, Antwort des Staatssekretärs Hans-Joachim Otto (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) an den Bundestagsabgeordneten Jan van Aken (Die Linke) auf die schriftliche Frage 2/33.

⁵⁶ Bundesregierung, Bundespressekonferenz 22. Februar 2013. <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2013/02/2013-02-22-regpk.html> (21. August 2013)

⁵⁷ Handelsblatt, 12. Juli 2013.

und die Bundesregierung die Entscheidung über die Ausführungsgenehmigung auf die Zeit nach der Bundestagswahl verschoben.⁵⁸ Das Zögern der Bundesregierung und die fehlende Bereitschaft, die Voranfrage zu bearbeiten, sind bei den Saudis jedoch auf Unmut gestoßen, die zwischenzeitlich die Geduld verloren zu haben scheinen. Bei der saudischen Königsfamilie soll sich auch Skepsis verbreitet haben, ob KMW in der Lage sei, die umfassenden Serviceleistungen wie Training, Instandhaltung und Ersatzteillieferungen auszuführen. Es bleibt jedoch abzuwarten, ob das Geschäft wirklich vom Tisch ist und nicht lediglich die Entscheidung verschoben wurde.

(4.05) Neben Kampfpanzern zeigte Saudi-Arabien seit Ende 2012 auch Interesse am Kauf von etwa 200 modernsten gepanzerten Mannschaftstransportern vom Typ Boxer für die Königliche Garde und von zunächst rund 30 ABC-Aufklärungsfahrzeugen auf Basis des Dingos im Wert von rund 100 Millionen Euro. Langfristig könnte Saudi-Arabien bis zu 100 ABC-Spürpanzer in Deutschland kaufen. Offensichtlich war das saudische Interesse an dem Erwerb solcher Panzer bereits Gegenstand der Beratungen im Bundessicherheitsrat, eine Entscheidung wurde anscheinend jedoch vertagt. Daher ist bis heute offen, ob ein solches Geschäft realisiert wird. Grundsätzlich ist jedoch davon auszugehen, dass es für die Bundesregierung schwer ist, Kampfpanzer zu genehmigen, die Lieferung von Boxern oder ABC-Spürpanzern aber abzulehnen.⁵⁹

(4.06) Im Februar 2013 berichteten Medien über ein weiteres mögliches großes Geschäft für die deutsche Rüstungsindustrie. Demzufolge ist Saudi-Arabien bestrebt, mehrere Patrouillenboote verschiedener Baureihen bei der deutschen Lürßen-Werft zu kaufen. Für den insgesamt 1,5 Milliarden Euro umfassenden Deal gibt es nach Medienberichten offensichtlich bereits grünes Licht aus dem Bundessicherheitsrat.⁶⁰ Bei einem Teil der Boote handelt es sich wahrscheinlich nicht nur um Polizeiboote, sondern um kleine, gut ausgerüstete Kriegsschiffe, die über eine umfangreiche Bewaffnung verfügen, wie etwa ein amerikanisch-deutsches Flugabwehrsystem. Über die Gründe für die Lieferung schweigen sich alle Beteiligten aus. Naheliegend ist eine Reaktion der saudischen Führung auf die anhal-

⁵⁸ Frankfurter Allgemeine Zeitung, 12. Juli 2013.

⁵⁹ Nassauer, Otfried, Der Nahe Osten und Indonesien: Panzer, Krise, Export, in: FriedensForum 3/2013, S. 36.

⁶⁰ Spiegel Online, 10. Februar 2013.

tenden Drohungen der iranischen Führung, man wolle die Straße von Hormus, eine strategisch wichtige Meerenge für den Öltransport, schließen.⁶¹

(4.07) Die Rüstungsgeschäfte mit Saudi-Arabien haben zu deutlicher Kritik aus den Reihen der Opposition geführt. Thomas Oppermann (SPD) reagierte auf die geplante Lieferung von Patrouillenbooten und griff die Regierung scharf an: „Die Bundesregierung will offenbar Saudi-Arabien total hochrüsten und hat aus den öffentlichen Protesten gegen Waffenlieferungen in dieses Land nichts gelernt.“⁶² Aus anderen Oppositionsparteien wurden Forderungen laut, die Bundeskanzlerin solle ihre Rüstungsexportpolitik öffentlich rechtfertigen, um zu erklären, warum Saudi-Arabien nach Ansicht der Bundesregierung ein strategisch wichtiger Partner sei.⁶³ Die Bundesregierung verwies erneut auf die Geheimhaltung bei solchen Geschäften. Das zuständige Bundeswirtschaftsministerium verweigerte mit Hinweis auf den Schutz von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen eine Auskunft. Für den parlamentarischen Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium, Hans Joachim Otto, dienen die Küstenschutzboote der Verteidigung und Stabilisierung der Staaten. Bedenken werden beiseite gewischt, da die Boote „jedenfalls kaum zu Angriffskriegen oder zu Menschenrechtsverletzungen missbraucht werden [können]“.⁶⁴ Gelobt wurde auch der Zuwachs an Arbeitsplätzen in den deutschen Werften, der auch auf den Bau von Küstenschutzbooten und U-Booten zurückzuführen ist. Offensichtlich hat die Bundesregierung bei der Entscheidung über Rüstungsexporte sehr wohl auch einen Blick auf die Arbeitsplätze, obwohl die Politischen Grundsätze explizit vorsehen, dass bei Rüstungsexporte in Drittstaaten „beschäftigungspolitische Gründe [...] keine ausschlaggebende Rolle spielen“ dürfen.

(4.08) Mehrfach haben Mitglieder der Regierung die (sicherheits-)politische Bedeutung Saudi-Arabiens im Nahen und Mittleren Osten und die Rolle des Landes bei der Eindämmung eines nuklear bewaffneten Iran betont. Dabei sei die Einschätzung der Gefährlichkeit des Iran entscheidender als die Bewertung der Menschenrechtsslage.⁶⁵ Saudi-Arabiens Rolle als

⁶¹ Reuters, 10. Februar 2013.

⁶² nach: Spiegel Online, 10. Februar 2013.

⁶³ Handelsblatt, 10. Februar 2013.

⁶⁴ Finanznachrichten, 7. April 2013.

⁶⁵ So etwa Verteidigungsminister Thomas de Maizière bei einer Veranstaltung der

„Stabilitätsanker“ für die Region unterstreicht die Bundesregierung immer wieder und verweist auf die enge wirtschaftliche und politische Partnerschaft mit dem Land.⁶⁶ Auch die positive Rolle des Königshauses bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus wird hervorgehoben, ebenso die verdienstvolle Rolle, die das Land bei einer Lösung des Konflikts im Jemen gespielt habe. Die alte Bundesregierung zeigte sich entschlossen, Partner in Konfliktregionen mit Rüstungsgütern auszustatten (siehe auch Kap. 4.2).⁶⁷ Doch ist fraglich, ob sie dadurch nicht politisches Kapital bei der Konfliktlösung in der Region verspielt. Nicht nur Oppositionsgruppen in Saudi-Arabien und Bahrain könnten angesichts der Waffenexporte aus Deutschland an der politischen Glaubwürdigkeit Deutschlands zweifeln.⁶⁸

(4.09) Auch bei der Auswertung der Lage in Saudi-Arabien gemäß den Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes ergibt sich ein höchst problematisches Bild. In Saudi-Arabien werden grundlegende Menschen- und Bürgerrechte missachtet und das Recht auf Religionsfreiheit wird nicht gewährleistet. Gleichzeitig unterstützt Saudi-Arabien Salafisten in der Sahel-Zone durch Waffenlieferungen. Wie Saudi-Arabien trotz dieses Agierens ein wichtiger Partner der Bundesregierung im Kampf gegen den internationalen Terrorismus sein kann, bleibt fraglich und ungeklärt. Auch in ihrem eigenen aktuellen Menschenrechtsbericht spricht die Bundesregierung von massiven Menschenrechtsverletzungen in Saudi-Arabien und bescheinigt dem Land weitreichende Defizite in der Beachtung von grundlegenden Rechten.⁶⁹ Zudem schwelen in Saudi-Arabien ungelöste Konflikte, etwa im Zusammenhang mit umstrittenen Grenzfragen mit dem Jemen. Insgesamt ist die politische Lage in der Region angespannt.⁷⁰

Heinrich-Böll-Stiftung im Februar 2013. Handelsblatt, 26. Februar 2013.

⁶⁶ Bundesregierung, Bundespressekonferenz, 11. Februar 2013.
<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2013/02/2013-02-11-regpk-breg.html> (21. August 2013)

⁶⁷ Vgl. GKKE-Rüstungsexportbericht 2012, Berlin/Bonn 2012, S. 62ff.

⁶⁸ Steinberg, Guido, Kein Frühling in Bahrain. Politischer Stillstand ist die Ursache für anhaltende Unruhen, SWP-Aktuell, 23, März 2013, S. 8.

⁶⁹ Bundesregierung, 10. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik, 24. Oktober 2012.

⁷⁰ Informationen über die wirtschaftliche und politische Situation, die Menschenrechtsslage sowie die Streitkräfte und die Sicherheitslage gibt das „Länderportrait – Saudi-Arabien“ des Internationales Konversionszentrum Bonn (BICC) wieder, www.ruestungsexport.info (11.09.2013)

Katar

(4.10) Auch Katar, wo 2022 die Fußballweltmeisterschaft stattfindet, wird von der Bundesregierung als wichtiger und verlässlicher Partner in der Golfregion erachtet. Im Mai 2013 bestätigte die Bundesregierung die Erteilung von Rüstungsexportgenehmigungen für 62 Kampfpanzer, 24 Haubitzen sowie sechs Bergfahrzeuge. Hinzu kommen noch weitere Fahrzeuge sowie entsprechende Munition und Maschinengewehre.⁷¹ Aus einer Pressemitteilung von Krauss-Maffei Wegmann geht hervor, dass es sich hierbei um Leopard 2 Kampfpanzer und Panzerhaubitzen 2000 handelt. Das Gesamtvolumen des Geschäfts, das auch die Lieferung von Peripheriegerät, Ausbildungseinrichtungen und Dienstleistungen einschließt, wird auf 1,89 Milliarden Euro beziffert.⁷² Inzwischen hat Berichten zufolge KMW Rheinmetall Unteraufträge im Wert von 475 Millionen Euro zur Lieferung der 120mm/L55 Glatrohrkanone für den Leopard-2 A7+ Panzer sowie der dazugehörigen Munition erteilt.⁷³ Allein zwischen Januar und Mai 2013 erteilte die Bundesregierung Ausfuhrgenehmigungen im Gesamtwert von 1,710 Milliarden Euro.⁷⁴ 2012 hatten die Rüstungsexportgenehmigungen für Katar hingegen nur 17,5 Millionen Euro betragen.⁷⁵ Nach Aussagen der Bundesregierung besteht keine Vereinbarung über die Ausbildung der Streitkräfte Katars an den Panzern und sei auch nicht vorgesehen.⁷⁶

(4.11) Die Lieferungen könnten voraussichtlich Ende 2014 oder Anfang 2015 beginnen, wobei Experten davon ausgehen, dass die Ausbildung an den Panzern bereits früher anfangen kann. Unklar bleibt aber, in welchem Rahmen die Ausbildung stattfindet. Eine Möglichkeit wäre, dass die produ-

⁷¹ Bundestagsdrucksache 17/13394 vom 6. Mai 2013, Antwort der Staatssekretärin Anne Ruth Herkes (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) an die Bundestagsabgeordnete Katja Keul (Bündnis 90/Die Grünen) auf die schriftliche Frage 5/70.

⁷² Krauss-Maffei Wegmann, Pressemitteilung vom 18. April 2013, http://www.kmweg.de/fileadmin/user_upload/pdfs/Press_Releases/Pressemitteilung_Heeres-Modernisierung_Katar.pdf (17.09.2013)

⁷³ Janes Defence Weekly, Rheinmetall gets slice of Qatari armour contract, 19. Juni 2013.

⁷⁴ Bundestagsdrucksache 17/13394 vom 6. Mai 2013, Antwort der Staatssekretärin Anne Ruth Herkes (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) an die Bundestagsabgeordnete Katja Keul (Bündnis 90/Die Grünen) auf die schriftliche Frage 5/70.

⁷⁵ Bundestagsdrucksache 17/12440 vom 18. Februar 2013, Antwort des Staatssekretärs Hans-Joachim Otto (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) an den Bundestagsabgeordneten Jan van Aken (Die Linke) auf die schriftliche Frage 2/33.

⁷⁶ Bundestagsdrucksache 17/13579 vom 15. Mai 2013, Antwort des Staatssekretärs Thomas Kossendey (Bundesministerium der Verteidigung) an den Bundestagsabgeordneten Omid Nouripour (Bündnis 90/Die Grünen) auf die schriftliche Frage 5/53.

zierenden Unternehmen gemeinsam mit anderen privatwirtschaftlichen Unternehmen die Ausbildung organisieren. Bereits im vergangenen Jahr gab es Gerüchte über das Interesse Katars an dem Kauf von bis zu 200 Leopard-2 Panzern.⁷⁷ KMW hat bereits in der Vergangenheit das neueste Modell des Kampfpanzers, den Leopard 2A7+ in Katar getestet, so dass davon auszugehen ist, dass es bei den genehmigten 62 Kampfpanzern um dieses Modell geht. Aus Berichten geht hervor, dass es sich hierbei ausschließlich um Neuware handelt, die in Kassel (Panzerhaubitze) und in München (Leopard-2) gefertigt werden sollen. Die bereits vor Jahren geschlossene Produktionslinie in Kassel soll dafür wieder eröffnet werden.⁷⁸ Mit dem Kauf plant das Emirat den Austausch der inzwischen veralteten französischen AMX-30 Panzer sowie der Mk F3 Artilleriegeschütze.

(4.12) Katar kristallisiert sich mit dem Geschäft als ein wichtiger Abnehmer deutscher Rüstungsgüter und Kriegswaffen heraus. Das Geschäft mit Krauss-Maffei Wegmann wird das Emirat längerfristig an deutsche Rüstungsunternehmen binden. Aus Sicht der Bundesregierung ist Katar ein strategisch wichtiger Partner und verlässlicher Öl- und Gaslieferant. Doch auch auf Nachfrage des Parlaments will die Bundesregierung ihre Entscheidung über die Erteilung von Ausfuhrgenehmigungen für Katar nicht ausführlich begründen und bleibt somit ihre für die öffentliche Diskussion wichtigen Bewertungen schuldig. Die Erklärung in der schriftlichen Antwort auf die Frage der Abgeordneten Katja Keul (Bündnis 90/Die Grünen), dass „Katar (...) in vielen Dossiers ein wichtiger Partner der Bundesregierung und der EU in der Region [ist]“ und es „zudem legitime Sicherheits- und Verteidigungsinteressen“⁷⁹ hat, reicht als Begründung für eine solche Rüstungsexportentscheidung nicht aus.

(4.13) Erneut kritisierten die Oppositionsparteien ein solches Geschäft. Abgeordnete wiesen darauf hin, dass „Deutschland zum Hoflieferanten des Nahen Ostens“⁸⁰ gemacht werde. Stimmen verwiesen auch auf die Missachtung der Menschenrechte in dem Land, auch weil die Kampfpanzer für den Einsatz im Inneren durchaus geeignet sind. Parlamentarier äußerten

⁷⁷ Vgl. GKKE-Rüstungsexportbericht 2012, Berlin/Bonn 2012, S. 55ff.

⁷⁸ Janes Defence Weekly, Qatar orders Leopard 2 and PzH 2000, 19. April 2013.

⁷⁹ Bundestagsdrucksache 17/13394 vom 6. Mai 2013, Antwort der Staatssekretärin Anne Ruth Herkes (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) an die Bundestagsabgeordnete Katja Keul (Bündnis 90/Die Grünen) auf die schriftliche Frage 5/70.

⁸⁰ Frankfurter Neue Presse, 18. April 2013.

die Befürchtungen, dass Menschenrechte bei Exportentscheidungen unter Schwarz-Gelb insgesamt nur noch eine untergeordnete Rolle spielten, während die Bundesregierung gleichzeitig auf eine Politik setze, die Spannungsregion am Persischen Golf hochzurüsten.⁸¹ Auch Kirchen kritisierten das Geschäft scharf und brachten ihre Sorge zum Ausdruck, dass ökonomische Gründe bei der Entscheidung über Ausfuhrgenehmigungen immer an erster Stelle zu stehen scheinen und die gebotene Zurückhaltung bei Waffenlieferungen in Krisenregionen zusehends aufgegeben wird.⁸² Wie auch Saudi-Arabien unterstützt Katar salafistische Gruppen in Nordafrika und in der Sahelzone. Während des Libyenkrieges 2011 lieferte das Regime in Doha modernste Waffen an die Rebellengruppen. Auch in der Malikrise Anfang 2013 spielte Katar eine einflussreiche Rolle und sah sich den Vorwürfen ausgesetzt, malische Islamisten zu unterstützen.⁸³ Sowohl Katar als auch Saudi-Arabien liefern seit dem Ausbruch des Konflikts in Syrien Waffen an die dortigen Rebellengruppen und befeuern damit den andauernden Krieg.⁸⁴

Vereinigte Arabische Emirate (VAE)

(4.14) In den vergangenen Jahren haben sich die deutschen Rüstungsausfuhren in die VAE auf einem hohen Niveau eingependelt, und das Land gehört zu einem der wichtigsten Empfängerländer deutscher Rüstungsgüter. Zwar ist das Volumen der erteilten Ausfuhrgenehmigungen für Rüstungsgüter im Jahr 2012 von 356 Millionen Euro auf 124 Millionen Euro gefallen, angesichts der üblichen Fluktuationen bei Rüstungsgeschäften ist aber ein Anstieg in den kommenden Jahren durchaus möglich. Berichten zufolge haben die VAE Interesse am Kauf von Boxer-Radpanzer, die sich im Afghanistaneinsatz der Bundeswehr bewährt hätten. Die deutschen Panzerbauer hoffen auf einen Großauftrag aus den Vereinigten Arabischen Emiraten, der bis zu 600 gepanzerte Mannschaftstransporter mit einem möglichen Volumen von 1,5 Milliarden Euro umfassen könnte.⁸⁵ Bereits im

⁸¹ So etwa Katja Keul (Bündnis 90/Die Grünen): Zeit online, 18. April 2013.

⁸² So beispielhaft die Äußerungen Ulrike Scherf, die Stellvertreterin des Kirchenpräsidenten der Evangelischen Kirche in Hessen und Nassau (EKHN), Pressemitteilung Evangelischen Kirche in Hessen und Nassau (EKHN), Bundesregierung vernachlässigt friedenspolitische Aspekte, 1. August 2013.

⁸³ European Parliament, The Involvement of Salafism/Whahabism in the Support and Supply of Arms to Rebel Groups around the World, June 2013.

⁸⁴ De Groof, Mélanie, Arms Transfers to The Syrian Arab Republic – Practice and Legality, GRIP Report, Brüssel: September 2013.

⁸⁵ Handelsblatt, 13. Februar 2013.

September 2010 testeten die beteiligten Unternehmen und die Streitkräfte der Vereinigten Arabischen Emirate den Panzer, ein weiterer Test folgte im Sommer 2011. Für diesen genehmigte die Bundesregierung eine vorübergehende Ausfuhr des Panzers. Grundsätzlich ist eine solche Genehmigung ein deutlicher Hinweis auf ein späteres Geschäft bzw. die Bereitschaft der Bundesregierung, es zu genehmigen.⁸⁶

Panzerlieferungen nach Indonesien – „Stabilitätsanker“ im fernen Asien?

(4.15) Bereits in ihrem Rüstungsexportbericht 2012 berichtete die GKKE über mögliche Panzerlieferungen nach Indonesien und kritisierte ein solches Geschäft.⁸⁷ Noch im Oktober 2012 dementierte die Bundesregierung, dass sie eine Exportgenehmigung für die Ausfuhr von Leopard 2 Panzern nach Indonesien erteilt habe. Im Mai 2013 bestätigte sie dann die Erteilung einer Ausfuhrgenehmigung für die Lieferung von 104 Leopard 2A6 Kampfpanzern und 50 Schützenpanzern vom Typ Marder 1A2 sowie für vier Berge- und jeweils drei Brückenlege- und Pionierpanzer.⁸⁸ Dies belegt im Nachhinein die Gerüchte, dass die Bundeskanzlerin mit dem indonesischen Staatschef sehr wohl bereits bei ihrem Treffen im Sommer 2012 über den Panzerexport diskutiert hat. Nach Medienberichten konnten die Streitkräfte im August 2013 dann die ersten 30 Kampfpanzer in Empfang nehmen und sie im östlichen Teil Javas stationieren.⁸⁹

(4.16) Allem Anschein nach handelt es sich hier um gebrauchte Panzer, die möglicherweise aus ehemaligen Bundeswehrbeständen stammen und von deutschen Firmen zur Modernisierung aufgekauft wurden. Für die Bundesregierung ist es „praktisch“, altes Material an Rüstungsfirmen zu übergeben, dieses von den Unternehmen modernisieren zu lassen und den Firmen die Geschäfte und somit auch den Löwenanteil am Geld zu überlassen. Anschließend ist es ein Leichtes, sich auf Geschäftsgeheimnisse zu berufen, um die Berichterstattung möglichst zu verzögern.⁹⁰ Die Bundesregierung legt jedoch Wert darauf, dass es sich hier um ein klassisches

⁸⁶ Spiegel Online, 11. Dezember 2012.

⁸⁷ Vgl. GKKE-Rüstungsexportbericht 2012, Berlin/Bonn 2012, S. 58ff.

⁸⁸ Bundestagsdrucksache 17/13394 vom 6. Mai 2013, Antwort der Staatssekretärin Anne Ruth Herkes (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) an die Bundestagsabgeordnete Katja Keul (Bündnis 90/Die Grünen) auf die schriftliche Frage 5/69.

⁸⁹ Janes Defence Weekly, Indonesian strategic reserve awaits arrival of Leopard 2s, 23. August 2013.

⁹⁰ Nassauer, Otfried, Der Nahe Osten und Indonesien: Panzer, Krise, Export, in: FriedensForum 3/2013, S. 37.

Rüstungsgeschäft und nicht um eine sogenannte „Länderabgabe“⁹¹ handelt.⁹² Angesichts des niedrigen Ausfuhrvolumens von 3,3 Millionen Euro ist davon auszugehen, dass es sich um gebrauchte Panzer handelt, die allenfalls noch vor der Auslieferung modernisiert werden.⁹³ Es könnte sich aber auch um Altfahrzeuge aus Dänemark, den Niederlanden oder Spanien handeln, die von Krauss-Maffei Wegmann als Generalunternehmer nach Indonesien exportiert werden.⁹⁴ Für die Rüstungsfirmen ist ein solcher Verkauf existenzsichernd, binden sie so die Käufernation durch Instandsetzung, Umrüstung und langfristige Lieferung von Ersatzteilen für viele Jahre an sich.⁹⁵ Das gesamte Geschäft wird durch einen Industriekooperationsvertrag zwischen Rheinmetall und dem indonesischen Verteidigungsministerium flankiert, der bereits im November 2012 abgeschlossen wurde. In dem Vertrag ist auch die Überlassung von Technologie an das indonesische Rüstungsunternehmen PT Pindad vorgesehen.⁹⁶

(4.17) Das Geschäft verdeutlicht die Position der Bundesregierung, nach der Indonesien ein strategisch wichtiger Staat in Südostasien ist. Bereits bei den Regierungsgesprächen im Sommer 2012 hat sich herauskristallisiert, dass die Bundesregierung neben wirtschaftlichen und politischen Fragen eine sicherheitspolitische Kooperation mit Indonesien anstrebt. Dabei verweist sie auf die Fortschritte Indonesiens im Bereich der Menschenrechte, der Demokratisierung und dem Wandel des politischen Systems in den letzten mehr als zehn Jahren sowie die Vorbildfunktion, die

⁹¹ Bei einer Länderabgabe handelt es sich um die Überlassung von Rüstungsgütern aus Überschussbeständen der Bundeswehr an andere Länder durch das Bundesverteidigungsministerium. In diesem Fall fungiert das Bundesverteidigungsministerium als zuständige Genehmigungsbehörde. Vgl. hierzu: Bundestagsdrucksache 17/8835, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken u.a. (Die Linke) „Rüstungsexporte durch das Bundesverteidigungsministerium“.

⁹² Bundesregierung, Pressekonferenz 8. Mai 2013, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2013/05/2013-05-08-regpk.html> (26. August 2013).

⁹³ Die Bundesregierung äußerte sich nicht dazu, ob es sich hierbei um ausgemusterte Panzer aus Überschussbeständen der Bundeswehr handelt, da dies nicht Gegenstand des Genehmigungsverfahrens ist. Vgl. dazu: Bundestagsdrucksache 17/13394 vom 6. Mai 2013, Antwort der Staatssekretärin Anne Ruth Herkes (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) an die Bundestagsabgeordnete Katja Keul (Bündnis 90/Die Grünen) auf die schriftliche Frage 5/69.

⁹⁴ Newsletter Verteidigung, Indonesien kauft Leopard 2, Ausgabe 19/2013, 14. Mai 2013, S. 12.

⁹⁵ Hilmes, Rolf, Internationale Panzerentwicklung, in: Europäische Sicherheit & Technik, Juli 2013, S. 85.

⁹⁶ Janes Defence Weekly, Germany green lights Leopard 2 sale to Indonesia, 10. Mai 2013.

das Land mit seiner großen muslimischen Bevölkerung für das Zusammenleben der Völker hat. Indonesien ist demnach ein wichtiges Partnerland für Deutschland.⁹⁷ Der Inselstaat scheint aus Sicht Berlins ein für die Stabilität in der Region strategisch wichtiges Land zu sein, das folglich auch mit Kampfpanzern ausgestattet werden kann – auch wenn die Demokratie- und Menschenrechtslage unbefriedigend ist

(4.18) Am sicherheitspolitischen Nutzen und Zweck eines solchen Geschäfts sind Zweifel angebracht. Im Rahmen seiner allgemeinen Modernisierungsstrategie ist Indonesien bestrebt, schwere Kampfpanzer zu kaufen und erstmals in die Streitkräfte einzufügen. Treibender Faktor dafür dürften auch die Beschaffungen schwerer Kampfpanzer durch Malaysia, Thailand und Singapur in den vergangenen Jahren gewesen sein.⁹⁸ Sie sind ein Prestigeobjekt. Überraschenderweise wurden die Panzerkommandeure in Singapur ausgebildet, das ebenfalls über Leopard 2 Panzer verfügt.⁹⁹ Fragwürdig bleibt der Nutzen auch angesichts der Topographie des Landes. Denn Indonesien besteht überwiegend aus Inseln, zudem erschweren Dschungel und Berge einen Einsatz. Auch die Infrastruktur ist für einen schweren Kampfpanzer nicht ausgelegt, Brücken dürften das Gewicht nicht tragen.¹⁰⁰ Zwar wurden anscheinend die Straßen rund um den Stützpunkt in Pasuruan auf Java erweitert und verbessert, aber das Land verfügt über keine amphibischen Transportfähigkeiten oder Unterstützungsfahrzeuge.¹⁰¹

(4.19) Die Oppositionsparteien übten massive Kritik an dem Geschäft. So warnte etwa Jan van Aken (Die Linke) davor, dass „Indonesien die modernste Leopard-Variante von Rheinmetall erhält, den Leopard MBT Revolution, der für den Kampf in der Stadt optimiert ist“.¹⁰² Andere äußerten Sorge über die Gefahr, „dass die Waffen im Inneren eingesetzt werden. Das hätte in die Entscheidung der Bundesregierung einfließen müssen.“¹⁰³

⁹⁷ Bundesregierung, Pressekonferenz 8. Mai 2013, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2013/05/2013-05-08-regpk.html> (26. August 2013).

⁹⁸ Deutsche Welle, 8. Mai 2013.

⁹⁹ Janes Defence Weekly, Indonesian strategic reserve awaits arrival of Leopard 2s, 23. August 2013.

¹⁰⁰ Süddeutsche.de, 8. Mai 2013.

¹⁰¹ Janes Defence Weekly, Germany green lights Leopard 2 sale to Indonesia, 10. Mai 2013.

¹⁰² nach: Deutsche Welle, 8. Mai 2013.

¹⁰³ So der Abgeordnete Rolf Mützenich (SPD). Nach: Deutsche Welle, 8. Mai 2013.

Wie schon in der Vergangenheit wurde darauf hingewiesen, dass Kriegswaffenexporte in Konfliktgebiete nicht mit den Politischen Grundsätzen vereinbar sind, und die Forderung erneuert, dass die Bundeskanzlerin diese Politik endlich öffentlich erklärt.¹⁰⁴ Kritik äußerte auch der Friedensbeauftragte der EKD Renke Brahms und fürchtete, dass „solche Panzer in ethnischen oder religiösen Konflikten, also innerstaatlichen Konflikten eingesetzt werden können.“¹⁰⁵ Auch im Ausland wurde das Geschäft verurteilt. Ursprünglich hatte sich Indonesien wegen des Kaufs der Leopard 2 Panzer an die Niederlande gewandt, das Parlament hatte das Geschäft jedoch nach heftiger Kritik abgelehnt.¹⁰⁶ Der niederländische Verteidigungsminister kritisierte die deutsche Entscheidung und zeigte sich enttäuscht, da „der Handel mit Deutschland doch unter denselben europäischen Regeln stattfindet, die für die Niederlande gelten“¹⁰⁷. Ablehnung erfährt das Geschäft auch durch den ehemaligen Präsidenten Indonesiens, B. J. Habibie, der das Panzergeschäft als „sinnlos“¹⁰⁸ bezeichnete.

(4.20) Die politische und soziale Lage in Indonesien ist weiterhin durch eine Vielzahl von Spannungen und ungelösten Konflikten geprägt. Die Menschenrechtslage ist angespannt, auch vor dem Hintergrund der Konflikte in West-Papua und Aceh. Armut ist ebenso wie der mangelhafte Zugang zu Bildung und Gesundheitsversorgung weiterhin ein großes Problem. Das Aufeinanderprallen von staatlichen Sicherheitskräften und indigenen Bevölkerungsgruppen sowie Anhängern der Opposition verschärft die Situation zusätzlich.¹⁰⁹ Ungelöste Territorialkonflikte im Südchinesischen Meer, die von allgemeinen Rüstungsbeschaffungen aller beteiligten Akteure angeheizt werden, vergrößern die Instabilität in der Region – auch wenn Indonesien nur bedingt in diese Streitigkeiten involviert ist.¹¹⁰ Weder Deutschland noch die Europäische Union werden als ernstzunehmende sicherheitspolitische Akteure in der Region angesehen, weshalb sie nur begrenzt politischen Einfluss nehmen, eine friedliche Lösung solcher

¹⁰⁴ FAZ online, 8. Mai 2013.

¹⁰⁵ nach: NDR Info, 24. Juli 2013.

¹⁰⁶ Vgl. GKKE-Rüstungsexportbericht 2012, Berlin/Bonn 2012, S. 60f.

¹⁰⁷ nach: Deutsche Welle, 8. Mai 2013.

¹⁰⁸ nach: Hamburger Abendblatt, 1. Juni 2013.

¹⁰⁹ Heidelberg Institute for International Conflict Research, Conflict Barometer 2012, 2013, S. 85ff.

¹¹⁰ Grebe, Jan/Kreuzer, Peter, Lässt sich der Drache zähmen? Eskalation und Aufrüstung im Südchinesischen Meer, in: Boemcken, Marc et al. (Hrsg.). Friedensgutachten 2013. Münster: LIT-Verlag, S. 69-83.

und anderer Konflikte voranzutreiben.¹¹¹ Rüstungslieferungen sind jedenfalls kein geeignetes Mittel, um die Region zu stabilisieren.

Deutsche Fregatten und Fuchs Spürpanzer für Algerien

(4.21) Algerien hat sich seit 2011 zu einem wichtigen Abnehmer deutscher Rüstungsgüter entwickelt. Im Jahr 2012 stiegen die Rüstungsausfuhren nach Algerien von 217 Millionen Euro auf insgesamt 286 Millionen Euro.¹¹² Offenbar passt das Land in die Strategie der Bundesregierung, verlässliche Partner zu „Stabilitätsankern“ aufzubauen und sie zu befähigen, eigenständig für Frieden und Sicherheit zu sorgen.¹¹³ Seit 2011 wurden insgesamt Ausfuhrgenehmigungen für 54 Fuchs Spürpanzer genehmigt.¹¹⁴ Bemerkenswerterweise umfassen die Geschäfte nicht nur die Lieferung von Rüstungsgütern, sondern auch die Weitergabe von technischem Wissen, einschließlich des Aufbaus von Produktionskapazitäten vor Ort zur Herstellung des Fuchs Spürpanzers. In den Unterlagen zum Aufbau einer Fabrik und zur Montage des Fuchs Spürpanzers sind die Varianten Gefechtsstandfahrzeug, Truppentransporter mit und ohne Räumschild sowie Sanitätsfahrzeuge enthalten. Demnach sollen in den kommenden zehn Jahren bis zu 1.200 Radpanzer Fuchs 2 in Algerien gefertigt werden, die für das Verteidigungsministerium dort bestimmt sind.¹¹⁵ Die Genehmigung zur Herstellung von bis zu 1200 Radpanzer Fuchs 2 begründet die Bundesregierung mit der geographischen Größe des Mahgreb-Staates, die einen erhöhten Grenzsicherungsbedarf erzeuge, und mit der Bekämpfung des Terrorismus, der sich durch den Konflikt in Mali noch einmal verstärkt hat. Die hohe Stückzahl erscheint für die Bundesregierung nicht problematisch.¹¹⁶

¹¹¹ Grebe, Jan, Europäische Rüstungsexporte nach Südostasien, in: Zeitschrift für Südostasien, Nr. 3, 2013, S. 8-9

¹¹² Bundestagsdrucksache 17/12440 vom 18. Februar 2013, Antwort des Staatssekretärs Hans-Joachim Otto (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) an den Bundestagsabgeordneten Jan van Aken (Die Linke) auf die schriftliche Frage 2/34.

¹¹³ Zeit online, 28. März 2013.

¹¹⁴ Bundestagsdrucksache 17/11286 vom 2. November 2012, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken u.a. (Die Linke) „Rüstungsexporte nach Algerien“.

¹¹⁵ Bundestagsdrucksache 17/11286 vom 2. November 2012, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken u.a. (Die Linke) „Rüstungsexporte nach Algerien“.

¹¹⁶ 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“.

(4.22) Neben den Fuchs Radpanzern nimmt auch der Verkauf von zwei Fregatten nach Algerien Form an. Während im Jahr 2011 erst Gerüchte kursierten, Algerien wolle zwei deutsche Fregatten von Thyssen Krupp beschaffen, ist inzwischen klar, dass die Bundesregierung bereit ist, zwei Exemplare der Meko Klasse dorthin zu liefern. Dazu hat sie Algerien eine Herstellungsgenehmigung für zwei Kriegsschiffe erteilt.¹¹⁷ Bereits Ende 2012 legte die Bundesregierung offen, dass sie eine Hermes-Bürgschaft in Höhe von 2,13 Milliarden Euro übernommen hat, die sowohl die Lieferung der zwei Fregatten inklusive der dazugehörigen Logistik und des Service Supports als auch Training, Ersatzteile, Munition und Helikopter umfasst.¹¹⁸ Die Fregatten dienen nach offiziellen Angaben zur Unterwasserseezielbekämpfung, Flugabwehr oder Bekämpfung von Überwasserfahrzeugen. Ausgeliefert werden sollen sie 2017. Ungewiss ist, ob Algerien nicht bereits einen Vertrag zum Kauf von vier Fregatten unterschrieben hat, von denen zwei im Land selbst produziert werden sollen.¹¹⁹ Laut Berichten soll der Vertrag auch den Aufbau einer Werft in Algerien enthalten, in der die Schiffe produziert werden sollen.¹²⁰ Zu dem Gesamtgeschäft¹²¹, zu dem die Bundesregierung jedoch mit dem Verweis auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse keine weiteren Angaben macht, gehört wohl auch die Lieferung von sieben Hubschraubern.

(4.23) Neben dem Verkauf von Rüstungsgütern verfolgt die Bundesregierung in Bezug auf Algerien auch eine langfristige Kooperationsstrategie, die bereits seit 1967 unter anderem in Form von Militärischer Ausbildungshilfe besteht. Laut Bundesregierung liegt die Entwicklung der algerischen Streitkräfte zwecks Stabilisierung der Region im deutschen Interesse.¹²² Zentraler Bestandteil ist die Ausbildung von Angehörigen der algerischen Streitkräfte in Deutschland. Darüber erzielte das Bundesministerium

¹¹⁷ Bundestagsdrucksache 17/12440 vom 16. April 2013, Antwort des Staatssekretärs Hans-Joachim Otto (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) an den Bundestagsabgeordneten Jan van Aken (Die Linke) auf die schriftliche Frage 4/20.

¹¹⁸ Bundestagsdrucksache 17/11286 vom 2. November 2012, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken u.a. (Die Linke) „Rüstungsexporte nach Algerien“.

¹¹⁹ Zeit online, 23. April 2013.

¹²⁰ Jane's Defence Weekly, Algeria orders MEKO 200 frigates from TKMS, 5. April 2012.

¹²¹ 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“.

¹²² 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“.

der Verteidigung mit dem algerischen Verteidigungsministerium im Juni 2012 eine Einigung. Die an Ausbildungseinrichtungen der Deutschen Marine durchgeführten Maßnahmen sollen die algerischen Streitkräfte für den Einsatz auf den Fregatten befähigen, einschließlich der Ausbildung der Bordhubschrauberbesatzung. Im April 2013 begann der Lehrgang, der bis zu fünf Jahre dauern soll. Zwar sollen die Kosten der Ausbildung, die sich auf 12 Millionen Euro belaufen, von Algerien übernommen werden, die Personalkosten der insgesamt 16 Soldaten, die mit der Ausbildung betraut sind, werden aber von der Bundesregierung getragen. Kritik an der Ausbildung kam aus der Deutschen Marine selbst, die durch die Bindung personeller Ressourcen die eigene Ausbildung gefährdet sieht.¹²³

(4.24) Deutsche Rüstungshersteller versuchen auf dem wichtigen Markt Algerien weiter Fuß zu fassen. Insbesondere die Schiffsbaubranche betrachtet sich als abhängig von solchen Geschäften, erzielt sie ihren Gewinn doch überwiegend aus dem Export. Allerdings ergibt sich bei der Auswertung der Lage in Algerien gemäß den Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes ein kritisches und besorgniserregendes Gesamtbild. Zahlreiche Menschenrechtsverletzungen gehen auf Kosten der Regierung, die während der Umbrüche in der arabischen Welt im Frühjahr 2011 Demonstrationen gewaltsam niederschlagen ließ. Seither ist das Land wiederum von anhaltenden Konflikten zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen geprägt. Die Konfliktlage zwischen Gesellschaften und autoritären Regimen ist für die Region ebenso prägend wie die gewaltsamen Auseinandersetzungen in Libyen und Mali sowie die erneuten Unruhen in Ägypten.¹²⁴

Bewertung

(4.25) In dem zurückliegenden Jahr sind erneut zahlreiche Rüstungsgeschäfte ans Tageslicht gekommen, die die Diskussion über Rüstungsexporte weiter angeheizt haben. Dabei haben sich nicht nur Gerüchte um mögliche Rüstungsgeschäfte aus den Vorjahren bewahrheitet, sondern auch die Dimensionen deutscher Kriegswaffenexporte in Drittstaaten sind deutlich

¹²³ NDR Info - Streitkräfte und Strategie, Ausbildungshilfe bei Rüstungsexporten – Marine als Dienstleister der Schiffbau-Werften?, 24. Februar 2013.

¹²⁴ Informationen über die wirtschaftliche und politische Situation, die Menschenrechtsslage sowie die Streitkräfte und die Sicherheitslage gibt das „Länderportrait – Algerien“ des Internationales Konversionszentrum Bonn (BICC) wieder, www.ruestungsexport.info (02.09.2013)

geworden. Die deutsche Rüstungsindustrie versucht, neue Absatzmärkte außerhalb Europas zu erobern¹²⁵, die Bundesregierung ist gewillt dieses zu unterstützen und Drittstaaten – auch in instabilen Regionen – aufzurüsten (siehe dazu auch Kapitel 4.2). Daraus erwächst die Gefahr, dass deutsche Rüstungstechnologie an eine Vielzahl von Drittstaaten weitergegeben wird, die dann auch zum Aufbau einer nationalen Rüstungsindustrie in den entsprechenden Empfängerländern genutzt werden kann. Auch der Verkauf von Überschussbeständen der Bundeswehr an die Industrie zwecks Modernisierung mit anschließendem Weiterverkauf, wie es offensichtlich in Indonesien der Fall ist, bleibt eine bedenkliche Entwicklung. Überschüssiges Rüstungsmaterial sollte grundsätzlich zerstört werden und nicht dazu dienen, regionale Rüstungsdynamiken anzukurbeln oder Drittstaaten aufzurüsten. Die GKKE hält an ihrer Kritik fest und sieht die Lieferung von Kampfpanzern nach Saudi-Arabien, Katar und Indonesien ebenso die Lieferungen nach Algerien als nicht vereinbar mit den Kriterien, die die Bundesregierung in ihren Politischen Grundsätzen selbst formuliert hat.

(4.26) Die Kontroversen um die von der Bundesregierung genehmigten Rüstungsausfuhren zeigen eine grundlegende Problematik des deutschen Rüstungsexportkontrollregimes. Die Bundesregierung verweist stets auf eine Einzelfallprüfung eines jeden Rüstungsexportantrags bzw. der Genehmigung, gibt aber keinen Einblick in die vorgenommene außen-, sicherheits-, wirtschafts- und entwicklungspolitische Bewertung. Kritiker hingegen fordern, dass die Bundesregierung ihre Exportentscheidungen stärker außen- und sicherheitspolitisch als auch im Blick auf ihre Auswirkungen auf die Menschenrechtssituation und auf nachhaltige menschliche Entwicklung begründen muss.¹²⁶ Auch wenn die Exekutive die Ansicht haben mag, dass einzelne Rüstungslieferungen Menschenrechte nicht gefährden oder Rüstungsdynamiken beeinflussen können, sollte sie doch stets den gesamten wirtschaftlichen, politischen und sozialen Kontext eines Empfängerlandes in Rechnung stellen und ihre Entscheidung auch dementsprechend öffentlich begründen. Die GKKE fordert mehr Transparenz, einschließlich einer zeitnahen Berichterstattung und präziseren Informatio-

¹²⁵ Vgl. Brzoska, Michael, Europäische Rüstungsindustrie auf der Suche, in: Boemcken, Marc et al. (Hrsg.). Friedensgutachten 2013. Münster: LIT-Verlag, S. 140ff.

¹²⁶ Grebe, Jan, Deutsche Rüstungsexporte: Zwischen mangelnder Transparenz, der Notwendigkeit parlamentarischer Kontrolle und einer Neujustierung der Rüstungsexportpolitik, in: Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung, 2, 2013, 2, S. 279-289; Grebe, Jan/Roßner, Sebastian, Parlamentarische Kontrolle und Transparenz von Rüstungsexporten, Bonn 2013

nen, und Offenheit im Umgang mit Rüstungsexporten, um eine informierte öffentliche Diskussion und parlamentarische Auseinandersetzung zu ermöglichen.

(4.27) Einmal mehr offenbaren die aktuellen Kontroversen um die Rüstungsgeschäfte, dass das deutsche Rüstungsexportkontrollsystem mit Fehlern behaftet ist und die mangelnde Transparenz eine öffentliche Diskussion nur äußerst bedingt zulässt:

- (1) In zahlreichen Fällen erweckt die Bundesregierung den Anschein, als gebe sie den Verkaufsinteressen deutscher Rüstungsproduzenten Vorrang gegenüber der Menschenrechtssituation in den Empfängerländern. Die Panzerlieferungen in den Nahen und Mittleren Osten, nach Indonesien und nach Algerien lassen Zweifel am Stellenwert des Kriteriums Menschenrechte im deutschen Rüstungsexportkontrollregime aufkommen. In vielen Empfängerländern wie z.B. Saudi-Arabien, Pakistan aber auch Indonesien wird das Recht auf Religionsfreiheit missachtet oder erst gar nicht gewährleistet.¹²⁷ Auch andere Kriterien der Politischen Grundsätze und des Gemeinsamen Standpunktes, wie etwa die regionale Stabilität oder die interne Konfliktlage, scheinen in den Entscheidungen der Bundesregierung über Rüstungsexporte nur zweitrangig zu sein. Sicherheitspolitische Erwägungen drängen in den Vordergrund. Die Bundesregierung muss jedoch sicherstellen, dass Menschenrechte eine entscheidende Rolle bei der Prüfung von Rüstungsexportgenehmigungen sind. Dafür bedarf es einer Offenlegung der Prämissen bei Rüstungsexportgeschäften und einer nachvollziehbaren öffentlichen Begründung.
- (2) Die GKKE fordert die Bundesregierung auf, die Politischen Grundsätze zu wahren, in denen es in Bezug auf Drittstaaten heißt, „Der Export von Kriegswaffen wird nicht genehmigt, es sei denn, dass im Einzelfall besondere außen- und sicherheitspolitische Interessen der Bundesrepublik Deutschland unter Berücksichtigung der Bündnisinteressen für eine ausnahmsweise zu erteilende Genehmigung sprechen“. Im Falle einer Ausnahme hält die GKKE es für dringend geboten, Rüstungsexportentscheidungen grundsätzlich öffentlich entlang den acht

¹²⁷ Rathgeber, Theodor, Ökumenischer Bericht zur Religionsfreiheit von Christen weltweit, Das Recht auf Religions- und Weltanschauungsfreiheit: Bedrohungen – Einschränkungen – Verletzungen, Herausgegeben von der Deutschen Bischofskonferenz und der Evangelischen Kirche in Deutschland, Bonn/Hannover, 2013, S. 31ff.

Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes außen-, sicherheits- und friedenspolitisch zu begründen.

- (3) Aus friedenspolitischer Sicht hält die GKKE die Geschäfte für äußerst problematisch und lehnt die Aufrüstung autokratischer Regime ab. Die sicherheitspolitischen Implikationen der umfangreichen Geschäfte sind nur schwer abzusehen. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Leopard Panzer oder die Fuchs Radpanzer im Inneren gegen Demonstranten eingesetzt werden. Eine Aufrüstung Nordafrikas und des Mittleren Ostens ist angesichts der angespannten regionalen Sicherheitslage gefährlich und kann die allgemein brüchige Stabilität weiter gefährden.
- (4) Zwar haben zahlreiche parlamentarische Anfragen dazu geführt, dass inzwischen mehr Informationen über Rüstungsexporte früher veröffentlicht werden. Aber an der Berichtspraxis der Bundesregierung hat dies nichts geändert. Noch immer dringen vor allem über die Presse nur spärlich Informationen an die Öffentlichkeit, da die Bundesregierung immer wieder auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse verweist und sich mit Auskünften zurückhält. Dies bekräftigt den Eindruck, als wolle die Bundesregierung die Verhandlungen über Rüstungsgeschäfte schützen.
- (5) Der deutsche Rüstungshandel besteht zunehmend aus Komponenten, die ins Ausland geliefert werden und dort ihren Weg in Waffensysteme finden.¹²⁸ Im Bereich der Zulieferung von Komponenten haben sich deutsche Rüstungsunternehmen einen hervorragenden Ruf erarbeitet. Gleichzeitig ist dieser Handel undurchsichtig und schwierig nach zu verfolgen. Immer mehr Abnehmer von Rüstungsgütern verlangen nicht nur die Lieferung kompletter Waffensysteme, sondern haben Interesse daran, möglichst viel Rüstungstechnologie in ihr Land zu lenken. Die Berichtspraxis muss sich ändern, um solche Komponentenlieferungen transparenter zu machen und eine breite Diskussion über die Proliferation deutscher Rüstungstechnologie zu ermöglichen. Deutsche Komponentenlieferungen dürfen regionale Rüstungswettläufe nicht begünstigen oder zum Aufbau nationaler Rüstungsproduktionskapazitäten in problematischen Empfängerländern dienen.
- (6) Während der 17. Legislaturperiode mehrten sich nicht nur in der Opposition im Bundestag, sondern auch in den Kreisen der schwarz-

¹²⁸ Vgl. etwa: Zeit online, 6. Juni 2013.

gelben Koalition die Fürsprecher einer stärkeren parlamentarischen Kontrolle. Ein erster notwendiger Schritt ist die Verbesserung der Transparenz in Bezug auf die Rüstungsexportentscheidungen der Bundesregierung. Die GKKE erneuert ihre Forderung, die Möglichkeiten parlamentarischer Kontrolle zu schaffen (siehe auch Kapitel 4.3).¹²⁹

4.2 „Ertüchtigung statt Einmischung“ – Gibt es einen Wandel der deutschen Rüstungsexportpolitik?

(4.28) Bereits im Rüstungsexportbericht 2012 hinterfragte die GKKE den möglichen Kurswechsel in der deutschen Rüstungsexportpolitik.¹³⁰ Die jüngsten Rüstungsgeschäfte mit Staaten im Nahen und Mittleren Osten sowie in Asien werfen einmal mehr die Frage auf, ob die Bundesregierung bereits einen Paradigmenwechsel in der Rüstungsexportpolitik eingeläutet hat beziehungsweise ob ihre bewährten Pfeiler ins Schwanken geraten sind und aus dem Lot zu geraten drohen. Äußerungen der Bundeskanzlerin bei verschiedenen Reden und Statements von Mitgliedern der Bundesregierung erwecken den Eindruck, dass die Bundesregierung die „roten Linien“ der Rüstungsexportpolitik verschiebt und gewillt ist, die traditionell verankerte restriktive Rüstungsexportpolitik aufzugeben. Bei aller gebotenen Vorsicht für eine Prognose – es mehren sich die Anzeichen einer veränderten Rüstungsexportpolitik, die verstärkt auf die Ausstattung von Partnern in Konfliktregionen setzt.

(4.29) Deutsche Rüstungsexporte waren schon immer von einem kommerziellen Charakter geprägt. Im Gegensatz zu anderen Staaten wie Frankreich oder den USA, gelten sie in Deutschland bisher nicht als Instrument der Politik. Immer wieder hat die Bundesregierung dies explizit betont: „Die Rüstungsexportpolitik ist für die Bundesregierung kein Instrument ihrer Außenpolitik.“¹³¹ Doch auch wenn die Bundesregierung nicht das Modell eines „politischen Exporteurs“¹³² verfolgt, ganz unpoli-

¹²⁹ Detaillierte Vorschläge zur Verbesserung der Transparenz und parlamentarischer Kontrolle finden sich hier: Grebe, Jan/Roßner, Sebastian, *Parlamentarische Kontrolle und Transparenz von Rüstungsexporten*, Bonn 2013

¹³⁰ Vgl. GKKE-Rüstungsexportbericht 2012, a.a.O., S. 62ff.

¹³¹ Bundestagsdrucksache vom 24. Oktober 2012, Unterrichtung der Bundesregierung. Zehnter Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik, S. 81.

¹³² Brzoska, Michael, *Waffen nach Mali und Saudi-Arabien? Deutsche Rüstungsexporte*

tisch ist die deutsche Rüstungsexportpolitik dennoch nicht. Zudem scheinen die Prämissen der deutschen Rüstungsexportpolitik derzeit neu justiert zu werden. Auch schon vor dem „Präzedenzfall“ Saudi-Arabien deutet seit 2007 die Lieferung von Kampfpanzern auch außerhalb von NATO-/EU-Staaten auf eine allmähliche Verschiebung der bestimmenden Parameter hin. Zu den Empfängern gehörten seither Staaten wie Chile, Brasilien und Singapur¹³³, während vorher gegolten hatte, keine kompletten Kampfpanzer an Staaten außerhalb der NATO zu liefern.

Neuer sicherheitspolitischer Kurs

(4.30) Der mögliche neue Kurs der Bundesregierung bei Rüstungsexporten wird von Aussagen der Bundeskanzlerin und verschiedenen Konzepten der Bundesregierung begleitet. Im Konzept zu den neuen Gestaltungsmächten vom Februar 2012 war zu lesen, dass die Bundesregierung neue Sicherheitspartnerschaften etablieren will und „insbesondere der Entwicklung und weiteren Vertiefung sicherheitspolitischer Partnerschaften mit Staaten in entfernten Regionen sowie deren jeweiligen Regionalorganisationen – zum Beispiel im Rahmen der Afrikanischen Union (AU) oder der Arabischen Liga (AL) – große Bedeutung“¹³⁴ zumesse. Es zeichnet sich ab, dass die Bundesregierung gewillt ist, mit Rüstungsausfuhren Partner in Konfliktregionen zu unterstützen, damit diese auch eigene militärische Interventionen durchführen können. Bereits im September 2011 unterstrich Kanzlerin Angela Merkel dieses Vorhaben und machte deutlich, dass wohlwollende Worte alleine nicht ausreichen: „Wir müssen Staaten, die bereit sind, sich zu engagieren, auch dazu befähigen. Ich sage ausdrücklich: Das schließt auch den Export von Waffen mit ein – dies selbstverständlich nur nach klaren und weithin anerkannten Prinzipien.“¹³⁵ Kanzlerin Merkel lässt durch die Betonung, dass Entscheidungen über Rüstungsexporte weiterhin nach den anerkannten Prinzipien erfolgen, bewusst offen, ob die Ausstattung von befreundeten Staaten oder die Anerkennung der Prinzipien Priorität hat. Rüstungsexporte mit der Idee der „Ertüchti-

und die Verschiebung der Linien, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Nr. 2, 2013, S. 54.

¹³³ Vgl. GKKE-Rüstungsexportbericht 2012, a.a.O., S. 62ff.

¹³⁴ Die Bundesregierung, Globalisierung gestalten – Partnerschaften ausbauen – Verantwortung teilen, 8. Februar 2012, S. 22.

¹³⁵ Rede der Bundeskanzlerin Angela Merkel anlässlich der Festveranstaltung „50 Jahre Bergedorfer Gesprächskreis“ der Körber-Stiftung am 9. September 2011 in Berlin (<http://www.bundestkanzlerin.de/Content/DE/Rede/2011/09/2011-09-09-rede-merkel-au%C3%9Fen-u-sicherheitspolitik.html>)

gung“ zu begründen, scheint aber auch dem Wunsch entgegenzukommen, dass sich Deutschland in Zukunft bei militärischen Interventionen zurückhalten kann. Einen weiteren Aspekt brachte Verteidigungsminister Thomas de Maizière ins Spiel, der Rüstungsexporte auch als Mittel der Prävention sieht: „Es geht darum, neben Ausbildung auch über Ausrüstung nachzudenken, die dem Land angemessen ist. Im Fall Angola, für den die Bundesregierung viel, aber zu Unrecht kritisiert wurde, geht es beispielsweise um Schiffe für den Küstenschutz. Das kann genauso präventive Wirkung haben wie manche Hilfe in der Entwicklungszusammenarbeit.“¹³⁶ Die Bundesregierung legt großen Wert darauf, in diesem Kontext stets von Schiffen für den Küstenschutz zu sprechen. Sie verdrängt aber die Tatsache, dass es sich bei diesen Schiffen um technologisch und waffentechnisch hochgerüstete Schiffe handelt, die ein vielfältiges Aufgabenspektrum von Radarüberwachung bis hin zur Bekämpfung von See und Landzielen erfüllen können und über modernste Kommunikationseinrichtungen sowie Hubschrauberplattformen verfügen.

(4.31) Lange Zeit galten Waffenexporte in Konfliktregionen als Tabu deutscher Rüstungsexportpolitik. Gemäß der neuen Logik der „Ertüchtigung“ würden sie nun gerade zu einem Pfeiler der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik werden. Die Risiken, die mit dieser Einordnung der Rüstungsexportpolitik in diesen Gesamtkontext außen- und sicherheitspolitischer Interessen einhergehen, werden jedoch nicht öffentlich nachvollziehbar reflektiert. Zwar betont Bundeskanzlerin Angela Merkel immer wieder, dass es nicht zu einem Aufweichen der Kriterien kommen solle und dass „Menschenrechte und grundlegende Werte entscheidende Kriterien der Bewertung“¹³⁷ seien. Verteidigungsminister Thomas de Maizière hat dies jedoch jüngst wieder relativiert und vielmehr sicherheitspolitische Überlegungen als Hauptkriterium für die Genehmigung von Rüstungsexporten in den Nahen und Mittleren Osten angeführt. Er betonte, dass es von ausschlaggebender Bedeutung sei, wie man die Gefährlichkeit des Iran einschätze, nicht aber die Menschenrechtslage in Saudi-Arabien.¹³⁸

¹³⁶ Interview in: Süddeutsche Zeitung, 31. Januar 2013. Zur Diskussion um die Lieferung von Patrouillenboote nach Angola siehe auch: GKKE-Rüstungsexportbericht 2011, Bonn/Berlin 2012, S. 78-83.

¹³⁷ Rede Angela Merkels anlässlich der Tagung des zivilen und militärischen Spitzenpersonals der Bundeswehr in der Akademie der Bundeswehr für Information und Kommunikation, Strausberg, 22. Oktober 2012. (<http://www.bundestkanzlerin.de/Content/DE/Rede/2012/10/2012-10-22rede-merkel-bundeswehr.html?nn=74420>)

¹³⁸ Vgl. Heinrich Böll Stiftung, Internationale Verantwortung als nationale Herausforde-

Einen ähnlichen Ton schlägt die Arbeitsgruppe Verteidigung der CDU an. In ihrem Positionspapier zur Bilanz der 17. Wahlperiode heißt es: „Die Rüstungsexportrichtlinien müssen überdacht und die politische Unterstützung für Exporte gestärkt werden – auch gegen medialen Widerstand.“¹³⁹ Die CDU/CSU-Abgeordneten plädieren insgesamt für die Beibehaltung des jetzigen Systems und sprechen sich gegen eine stärkere Beteiligung des Parlaments aus. Gleichzeitig rufen sie zu mehr Mut bei Rüstungsexporten auf.

Es wäre jedoch nach Auffassung der GKKE der falsche Weg, die Politik der Zurückhaltung aufzugeben. Zwar sind Waffenexporte schon immer aus unterschiedlichen strategischen Überlegungen heraus genehmigt worden, die Frage, welche Waffenlieferungen an wen richtig oder an wen falsch sind, ist nicht beantwortet.¹⁴⁰ Eine stärkere Einbettung von Rüstungsexporten in politische Konzepte ist nicht per se schlecht. Dies würde im Gegenteil durchaus Chancen für eine breite parlamentarische und gesellschaftliche Diskussion über Rüstungstransfers eröffnen. Dabei muss es darum gehen, das Pro und Kontra von Rüstungstransfers zu erörtern und abzuwägen sowie die Gefahren einer „politischeren“ Rüstungsexportpolitik präzise zu analysieren. Eine Verknüpfung mit deutscher Außen- und Sicherheitspolitik darf aber nicht zur Ausweitung von Rüstungsexporten oder zur Aufweichung der restriktiven Rüstungsexportpolitik führen. Vielmehr muss Rüstungsexportpolitik ihr Verhältnis zu Krisenprävention und Konfliktbearbeitung klären, ebenso wie die Bundesregierung erläutern muss, warum sie denkt, mit Waffen schaffe man automatisch Stabilität.¹⁴¹

*Was gilt es zu bedenken?*¹⁴²

(4.32) Zwar klingt es verlockend, mit Waffen Stabilität zu schaffen. Hinter dieser Annahme verbirgt sich aber eine Kausalität, die nicht plausibel ist.

rung - Deutschlands Rolle in der Welt von heute, 25. Februar 2013.
(<http://www.boell.de/internationalepolitik/aussensicherheit/aussen-sicherheit-mitschnitt-sicherheitspolitik-vortrag-de-maiziere-16822.html>)

¹³⁹ CDU, Sicherheitspolitik ist Friedenspolitik – Politik für die Menschen in der Bundeswehr, Verteidigungspolitische Bilanz der 17. Wahlperiode, 2013.

¹⁴⁰ Krause, Joachim, Gibt es eine Merkel-Doktrin? Nein. Nur eine etwas überhitzte Rüstungs-diskussion in Deutschland, in: Internationale Politik 1, Januar/Februar, 2013, S. 101f.

¹⁴¹ Brzoska, Michael, Waffen nach Mali und Saudi-Arabien? Deutsche Rüstungsexporte und die Verschiebung der Linien, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Nr. 2, 2013, S. 60.

¹⁴² Inhaltliche Überlegungen und Hinweise verdanken sich: Moltmann, Bernhard, Frieden schaffen mit Waffen. Deutsche Rüstungsexportpolitik auf neuem Kurs, in: Boemcken, Marc von et al., Friedensgutachten 2013, Münster, 2013, S. 150-164.

Vielmehr bestehen ernsthafte Zweifel, dass es bei einem „Gleichgewicht des Schreckens“ durch gegenseitige Aufrüstung wirklich zu einem Stabilitätsgewinn kommt. Aufrüstungsbestrebungen vergrößern das Eskalationsrisiko zwischen Staaten, da ein Mehr an Waffen in der Regel zu einer allumfassenden Verunsicherung führt, die alle Parteien zu einer weiteren Aufrüstung anspornt. Aufrüstung und die damit einhergehende Unsicherheit spricht daher gegen eine friedensstiftende Wirkung von Waffentransfers. Auch die „Ertüchtigung“ vieler Staaten, also die Ausstattungshilfe für ein effektives Gewaltmonopol birgt erhebliche Gefahren. Ausstattungshilfe zum Aufbau eines Gewaltmonopols kann theoretisch friedenspolitischen Zwecken dienen, aber allzu häufig dient der Einsatz von Gewalt im Inneren nicht dem Schutz oder der Sicherheit der Bürger, sondern hat vielmehr die Sicherung der personalisierten Macht- und Wirtschaftsinteressen der Regierung bzw. der politischen Elite zum Ziel. Der Einsatz des Radpanzers „Fahd“, der auf einem deutschen Design basiert, zur Niederschlagung von friedlichen Demonstrationen in Ägypten ist nur ein Beispiel dafür.¹⁴³

(4.33) Aus Sicht der Bundesregierung erscheint es verlockend, Staaten mit Rüstungsgütern aufzurüsten, damit diese für Stabilität in den entsprechenden Regionen sorgen. Dies ist jedoch zu kurz gedacht, gerade weil es sich hierbei häufig um die Sicherheit des Regimes handelt und weniger um Stabilität im Sinne menschlicher Sicherheit. Die Weitergabe von Kriegswaffen an autoritäre Regime vergrößert die Gefahr, dass diese Waffen für interne Repressionen eingesetzt werden. Sie sorgt für mehr Unsicherheit, da sie alle Parteien zur Aufrüstung animiert, worunter die Stabilität leidet.¹⁴⁴ Verkannt werden ebenfalls die langfristigen Folgen von Kriegswaffenexporten, wenn sie in Hände autoritärer Herrscher gelangen, die zwar kurzfristig für Stabilität sorgen mögen, langfristig aber zu „hochgerüsteten Problemfällen“¹⁴⁵ werden. Nach dem Fall des libyschen Regimes sind auch

¹⁴³ Siehe genauer zur Frage, ob Waffen Stabilität schaffen: Boemcken, Marc von/Grebe, Jan, Schaffen Waffen Frieden und Stabilität?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 37/2013, S. 28-33.

¹⁴⁴ Boemcken, Marc von/Grebe, Jan, Schaffen Waffen Frieden und Stabilität?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 37/2013, S. 29.

¹⁴⁵ Der Irak in den 1980er Jahren ist eines der bekanntesten Beispiele für einen solchen Kurs. Die Erfahrung aus dem Irak hat darüber hinaus viele Staaten innerhalb Europas zur Anpassung der Rüstungsexportkriterien geführt. Vgl. dazu: Brzoska, Michael, Waffen nach Mali und Saudi-Arabien? Deutsche Rüstungsexporte und die Verschiebung der Linien, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Nr. 2, 2013, S. 59.

aus Europa stammende Waffen in den zentralsaharischen Raum gelangt und haben die gesamte Region weiter destabilisiert. Sollte die Bundesregierung Rüstungsexporte stärker in die Außen- und Sicherheitspolitik einbinden, müsste sie nicht nur klare Ziele formulieren, sie müsste auch nachvollziehbar den Nachweis erbringen, wie sie mit Rüstungsexporten diese Ziele erreichen will. Eine solche Einbettung darf nicht als Türöffner für sämtliche Exporte verstanden werden. Ein heimliches Aufweichen der Kriterien ist der falsche Weg und birgt Gefahren. Vielmehr eröffnet es die Möglichkeit, klare Begründung von Rüstungsexporten öffentlich zu machen und zu diskutieren. Es zwingt die Bundesregierung, aus ihrer Sicht positive Argumente für einen Export offenzulegen. Sollte die Bundesregierung Rüstungsexporte stärker als zuvor als Instrument der Außen- und Sicherheitspolitik betrachten¹⁴⁶ und dadurch sicherheitspolitische Überlegungen zu Lasten der Menschenrechte in den Vordergrund rücken, birgt eine solche Politik eine erhebliche Gefahr für das friedliche Zusammenleben von Gesellschaften in Regionen, in die deutsche Rüstungsgüter gelangen. Hiervor warnt die GKKE ausdrücklich.

(4.34) Eine stärkere politische Begründung von Rüstungsexporten ist eigentlich eine zu begrüßende Entwicklung. Sie birgt jedoch die Gefahr, dass zivile Instrumente einer deutschen Außen- und Sicherheitspolitik in den Hintergrund rücken. Rüstungsexporte sind keinesfalls das primäre Instrument zur Friedenssicherung. Rüstungsexporte sind ethisch genau so zu werten, wie Entscheidungen über die Androhung oder die Anwendung von Gewalt. Es bedarf vielmehr einer Stärkung ziviler Konzepte und Fähigkeiten, Ansätze und Instrumente der Krisenprävention. Bei jeder einzelnen Exportentscheidung ist zu prüfen, ob Sicherheit und Stabilität auch mit anderen Mitteln als dem Export von Kriegswaffen zu erreichen ist. Oft sind die sicherheits-, friedens- und entwicklungspolitischen Konsequenzen von unverhältnismäßigen Rüstungsexporten gravierend und bedürfen daher einer größeren Beachtung. Die GKKE fordert die Bundesregierung daher auf, Rüstungsexporte im Kontext von Friedenspolitik, Krisenprävention und Konfliktbewältigung kritisch zu reflektieren, wobei zivilen Mitteln stets der Vorrang gegeben werden soll.

¹⁴⁶ Überlegungen dazu finden sich bei: Mölling, Christian, Für eine sicherheitspolitische Begründung deutscher Rüstungsexporte, SWP-Aktuell 66, November 2013.

(4.35) Nicht nur die Lieferungen von Rüstungsgütern und Kriegswaffen an autoritäre Staaten in Nordafrika und im Nahen und Mittleren Osten in den vergangenen Jahren, auch der Fall Indonesien, bei dem die Bundesregierung offensichtlich ein ablehnendes Votum des niederländischen Parlaments zum Export von Leopard 2 Panzern aus den Niederlanden übergangen hat, zeigt, dass eine stärkere europäische Koordination und Kontrolle von Rüstungsexporten dringend erforderlich sind. Die Bundesregierung darf nicht einen Wettbewerb eröffnen, wer mit den niedrigsten Rüstungsexportkontrollstandards die Unternehmen anlockt. Vielmehr sollte sie sich um eine gemeinsame europäische Rüstungsexportkontrolle auf hohem Niveau bemühen. Das Beharren auf nationaler Souveränität gehört auf den Prüfstand, um anhaltende Diskrepanzen aus dem Weg zu räumen, die die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik immer häufiger in Verruf bringen. Die Bundesregierung sollte hier keinen Sonderweg beschreiten.

4.3 Parlamentarische Kontrolle der deutschen Rüstungsexporte: Möglichkeiten und Herausforderungen

(4.36) Auch im zurückliegenden Jahr setzte sich die parlamentarische Aufmerksamkeit für Rüstungsexporte fort. Die intensiven Diskussionen im Deutschen Bundestag verliefen jedoch häufig entlang der Trennlinie zwischen Regierungsfractionen und Oppositionsparteien, wobei auch die Auseinandersetzungen innerhalb der einzelnen Parteien zunahmen. Oft wiederholten sie jedoch lediglich bekannte Argumente. Die einen verwiesen dabei auf die sicherheits- aber auch wirtschaftspolitische Bedeutung einer nationalen Rüstungsindustrie, die zum Überleben auf Exporte angewiesen sei und Arbeitsplätze schaffe. Die anderen hinterfragten, wie die Rüstungsexportpolitik mit der Abrüstungspolitik der Bundesregierung im Einklang stehe und warfen der Regierung vor, von einer restriktiven Rüstungsexportpolitik abzurücken.¹⁴⁷ Erneut machten zahlreiche Abgeordnete von parlamentarischen Instrumenten Gebrauch, um Informationen über Rüstungsexporte ans Licht zu bringen. Leider verpasste das Parlament weitgehend die Gelegenheit, über die zahlreichen Anträge und Anfragen

¹⁴⁷ Vgl. beispielsweise: Bundestagsdrucksachen 17/229 vom 15. März 2013; 17/232 vom 22. März 2013; 17/240 vom 16. Mai 2013; 17/244 vom 7. Juni 2013.

direkt zu debattieren. Zumeist gaben die Abgeordneten ihre Beiträge lediglich zu Protokoll.¹⁴⁸

(4.37) Die Überarbeitung des Außenwirtschaftsgesetzes (AWG)¹⁴⁹ hat den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie erneut zu einer intensiven Auseinandersetzung mit dem Thema Rüstungsexporte bewegt, die auch in einer öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Wirtschaft und Technologie im Dezember 2012 Ausdruck fand. Auf der einen Seite erntete der Entwurf der Bundesregierung Lob für die Klarstellung und Vereinfachung in vielen Teilen des Gesetzes, auf der anderen Seite gab es Kritik, dass etwa die Kriterien des EU-Gemeinsamen Standpunktes nicht in das Gesetz mit aufgenommen worden seien. Oppositionspolitiker sprachen auch von einer verpassten Gelegenheit, eine Berichtspflicht über Rüstungsexporte gesetzlich zu verankern, wie es in anderen europäischen Ländern, etwa Italien, der Fall ist, und die Politischen Grundsätze in Gesetzesform zu gießen oder zumindest die Verpflichtung auf den Schutz der Menschenrechte in das Außenwirtschaftsgesetz aufzunehmen.¹⁵⁰ Am Ende wurde der Gesetzesentwurf mit den Stimmen der Regierungsfaktionen gegen die Stimmen der Oppositionsparteien angenommen.

(4.38) Bereits im Rüstungsexportbericht 2012 hat die GKKE Reformmöglichkeiten der parlamentarischen Kontrolle skizziert und insgesamt die Bedeutung des Parlaments bei der Überprüfung der Rüstungsexportkontrolle herausgehoben.¹⁵¹ Die von der SPD¹⁵² und Bündnis 90/Die Grünen¹⁵³ eingebrachten Anträge zur Verbesserung der Transparenz und der parlamentarischen Kontrolle sind mit den Stimmen der Regierungsfaktionen Anfang 2013 nach Beratung in den Ausschüssen im Parlament abgelehnt worden.¹⁵⁴ Bemerkenswerterweise räumten die Regierungsfaktionen ein,

¹⁴⁸ Bundestagsdrucksache 17/244 vom 7. Juni 2013, S. 31078ff.

¹⁴⁹ Bundestagsdrucksache 17/11127 vom 22. Oktober 2012, Gesetzesentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Außenwirtschaftsrechtes.

¹⁵⁰ Bundestagsdrucksache 17/87 vom 10. Dezember 2012, Wortprotokoll zur öffentlichen Anhörung zu der Vorlage „Gesetzesentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Außenwirtschaftsrechtes“.

¹⁵¹ Vgl. GKKE-Rüstungsexportbericht 2012, Bonn/Berlin 2013, S. 73-80.

¹⁵² Antrag der Fraktion SPD „Frühzeitige Veröffentlichung der Rüstungsexportberichte sicherstellen – Parlamentsrechte über Rüstungsexporte einführen“, Bundestagsdrucksache 17/9188 vom 28. März 2012.

¹⁵³ Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen „Rüstungsexporte kontrollieren – Frieden sichern und Menschenrechte wahren“, Bundestagsdrucksache 17/9412 vom 25. April 2012.

¹⁵⁴ Bundestagsdrucksache 17/12098 vom 16. Januar 2013, Beschlussempfehlung und

dass die Anträge durchaus beachtenswerte Ideen für eine notwendige Veränderung beinhalteten, die einen weiteren Austausch über mögliche Anpassungen sinnvoll erscheinen ließen. Bündnis 90/Die Grünen hatten für eine vierteljährliche Berichtspflicht und eine Unterrichtungspflicht des Bundestags vor besonders sensiblen Genehmigungen plädiert. Die SPD wiederum hatte sich für eine jährliche Berichtspflicht ausgesprochen, wobei der Bericht innerhalb einer Dreimonatsfrist vorzulegen sei. Der Antrag der SPD zielte darüber hinaus auf die Einrichtung eines parlamentarischen Kontrollgremiums ab, das die Möglichkeit haben soll, Empfehlungen an die Bundesregierung zu richten.

*Eckpunkte einer Reform der parlamentarischen Kontrolle in Deutschland*¹⁵⁵

(4.39) De facto existieren für das Parlament keine Kontrollmöglichkeiten für Rüstungsexporte. Entscheidungen werden ausschließlich von der Bundesregierung getroffen und nur spät dem Parlament und der Öffentlichkeit mitgeteilt. An dieser Praxis entzündete sich immer wieder Kritik. Gegenwärtig informiert die Bundesregierung das Parlament und die Öffentlichkeit lediglich durch die Veröffentlichung des jährlichen Rüstungsexportberichtes über ihr Handeln und legt einige relevante Fakten zur Bewertung vor. Da Transparenz jedoch eine Grundvoraussetzung für jegliche parlamentarische Kontrolle ist, steht die Forderung danach im Mittelpunkt eines jeden Reformvorschlages. Messlatten sind die Verfügbarkeit der Fakten, die Verlässlichkeit und Aktualität der Informationen, ihre Relevanz und Präzision sowie ihre Vergleichbarkeit. Relevant für die Bewertung sind also sowohl die Form der Veröffentlichung und ihr Zeitpunkt, als auch der Kreis derer, die Zugang zu relevanten Fakten haben.¹⁵⁶

(4.40) Zur Verbesserung der Transparenz, um parlamentarische Kontrolle erst zu ermöglichen, bedarf es der rechtzeitigen und umfassenden Bereitstellung von Informationen. Die Aufgabe, die notwendige Transparenz herzustellen, erfüllt der Rüstungsexportbericht der Bundesregierung nur bedingt. Deshalb sollte zunächst die derzeitige Berichtspraxis, in der der

Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie.

¹⁵⁵ Inhaltliche Überlegungen und Hinweise verdanken sich: Grebe, Jan/Roßner, Sebastian, *Parlamentarische Kontrolle und Transparenz von Rüstungsexporten*, Bonn 2013.

¹⁵⁶ Genauer zur Transparenz siehe: Moltmann, Bernhard, *Im Dunkeln ist gut Munkeln. Oder: Die Not mit der Transparenz in der deutschen Rüstungsexportpolitik*, HSFK-Standpunkt Nr. 1/2011.

Rüstungsexportbericht häufig erst fast ein Jahr nach dem Berichtszeitraum veröffentlicht wird, verändert werden. In anderen europäischen Ländern gibt es positive Beispiele für eine zeitnahe und aussagekräftigere Berichtspraxis, etwa in Großbritannien oder den Niederlanden. Einige Abgeordnete haben vorgeschlagen, etwa eine vierteljährliche Berichtspraxis einzuführen. In der Tat verfügt das Parlament über die Möglichkeit, die in den Politischen Grundsätzen lose formulierte Berichtspflicht gesetzlich zu verankern und gleichzeitig einen Zeitraum für die Veröffentlichung festzulegen.¹⁵⁷

Auch eine Präzisierung der inhaltlichen Vorgaben könnte das Transparenzniveau steigern. Genauere Informationen über die Endnutzer, eine bessere Beschreibung der gelieferten Rüstungsgüter und Waffen müssten ebenso in den Bericht einfließen wie die Dauer der genehmigten Lizenzen. Um das Regierungshandeln genauer zu überprüfen ist es aber auch erforderlich, dass der Rüstungsexportbericht politische Begründungen einzelner Exportentscheidungen enthält. Erst dadurch können Abweichungen zu Normen und Werten der Rüstungsexportpolitik bewertet werden. Die britische Berichtspraxis könnte hier als Beispiel dienen.¹⁵⁸

(4.41) Eine Einbindung des Bundestages in die Kontrolle der deutschen Rüstungsexportpolitik wirft aber auch einige Fragen auf. Zu klären ist z. B., wann genau die Kontrolle des Bundestages einsetzen soll. Für eine *ex ante* Kontrolle, also bevor die eigentliche Genehmigung erteilt worden ist, spricht die Möglichkeit, direkt auf den Entscheidungsprozess innerhalb der Bundesregierung einzuwirken. Es besteht dann aber die Gefahr, dass wie etwa in den USA, Zeitdruck entsteht, oder dass, wie in Schweden, im Geheimen Einfluss genommen wird. In diesem Fall besteht auch die Gefahr, dass die Prerogative der Bundesregierung in diesem Bereich ausgehöhlt wird, der Bundestag in die Entscheidungsfindung in soweit einbezogen wird, dass er seine für die Kontrolle notwendige Unabhängigkeit einbüßt. Auch eine *ex post* Kontrolle, also eine Überprüfung der Entscheidungen der Bundesregierung nach Erteilung einer Ausfuhrgenehmigung, wäre möglich. In diesem Fall kann der Zeitpunkt frei bestimmt werden und es

¹⁵⁷ Dies schlagen etwa Bündnis 90/Die Grünen in ihrem Antrag "Rüstungsexporte kontrollieren – Frieden sichern und Menschenrechte wahren" vor, Bundestagsdrucksache 17/9412 vom 25. April 2012.

¹⁵⁸ Grebe, Jan/Robner, Sebastian, Parlamentarische Kontrolle und Transparenz von Rüstungsexporten, Bonn 2013, S. 19.

mangelt nicht an Zeit für eine angemessene Prüfung. Auf die direkte Entscheidung hat dieser Prozess zwar keine Auswirkungen, er könnte aber durch Erfahrungswerte zukünftige Entscheidungen beeinflussen.¹⁵⁹

(4.42) Verschiedentlich wurde die Idee formuliert, ein Rüstungsexportkontrollgremium im Parlament zu schaffen, das sich mit einzelnen Entscheidungen der Bundesregierung befassen soll. Angesichts der Vielzahl der Rüstungsexportgenehmigungen, die jedes Jahr erteilt werden, stellt sich allerdings die Frage der Fallauswahl. Es müsste sichergestellt werden, dass einerseits „wichtige Fälle“ an ein solches Gremium übergeben werden, andererseits die parlamentarische Arbeit nicht durch eine zu breite Auswahl überfrachtet wird. Einerseits besteht die Möglichkeit, dass sich das Parlament mit den Fällen befasst, die innerhalb des Bundessicherheitsrates erörtert werden. Andererseits wären aber auch andere Kriterien einer Fallauswahl möglich, etwa die bewegte Geldsumme, problematische Empfängerländer, der Gerätetyp, Herstellungslizenzen oder der Endnutzer. Da alle Kriterien ihre Schwächen haben, bietet sich eine Kombination an. Grundsätzlich wäre es aber Aufgabe eines parlamentarischen Gremiums, Kriterien zur Fallauswahl zu definieren, die von den Genehmigungsbehörden anzuwenden sind, wodurch sichergestellt ist, dass sensible Fälle zur Kontrolle an das Parlament überwiesen werden. Die Herausforderung besteht indes, einen solchen Mechanismus abseits des tagespolitischen Geschäfts zu etablieren und seine Anwendung frei von parteipolitischen Zwängen und Überlegungen zu machen.¹⁶⁰

(4.43) Die Vorschläge zur Einrichtung eines fachpolitischen Gremiums zur Rüstungsexportpolitik¹⁶¹ oder der Wunsch nach einem parlamentarischen Rüstungsexportkontrollgremium¹⁶², ähnlich dem parlamentarischen Kontrollgremium zur Kontrolle der Geheimdienste, weisen darauf hin, dass die Frage nach institutionellen Modellen an Gewicht gewonnen hat. Dies trifft auch auf die Regierungsfractionen der zurückliegenden Legislaturperiode

¹⁵⁹ Grebe, Jan/Roßner, Sebastian, *Parlamentarische Kontrolle und Transparenz von Rüstungsexporten*, Bonn 2013, S. 21.

¹⁶⁰ Grebe, Jan/Roßner, Sebastian, *Parlamentarische Kontrolle und Transparenz von Rüstungsexporten*, Bonn 2013, S. 21f.

¹⁶¹ Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen „Rüstungsexporte kontrollieren – Frieden sichern und Menschenrechte wahren“, Bundestagsdrucksache 17/9412 vom 25. April 2012.

¹⁶² Antrag der Fraktion SPD „Frühzeitige Veröffentlichung der Rüstungsexportberichte sicherstellen – Parlamentsrechte über Rüstungsexporte einführen“, Bundestagsdrucksache 17/9188 vom 28. März 2012.

zu. Einige Politiker zeigten sich offen gegenüber der Debatte, „ob wir bei weitreichenden Rüstungsexportentscheidungen einem speziellen Ausschuss des Parlaments eine Rückruhmöglichkeit einräumen sollten, also die Möglichkeit Entscheidungen des Bundessicherheitsrats zu widerrufen“¹⁶³. Dadurch würde dem Parlament faktisch ein Vetorecht eingeräumt. Etwas zurückhaltender formulierte es der Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses, Ruprecht Polenz (CDU), und forderte etwa, das Parlament zeitnaher zu informieren und dass der Vorschlag eines parlamentarischen Gremiums „sorgfältig diskutiert werden“¹⁶⁴ müsse. Außenminister Guido Westerwelle äußerte den Vorschlag, ein parlamentarisches Gremium zu schaffen, in dem Abgeordnete und Mitglieder der Regierung Ausfuhrentscheidungen besprechen. Auf der einen Seite sagte er, „wir müssen transparenter werden“, auf der anderen Seite grenzte er ein, „dieses Gremium müsste wegen der hochsensiblen Sicherheitsfragen geheim tagen, ähnlich wie es die Parlamentarische Kontrollkommission für die Geheimdienste auch tut“¹⁶⁵. Dies sind Anzeichen dafür, dass die Frage, ob es mehr Transparenz und einer wirksameren Kontrolle durch das Parlament bedürfe, in allen Fraktionen nicht mehr grundsätzlich strittig ist und ein wachsendes Interesse des Parlaments an Instrumenten zur besseren Kontrolle und zunehmendem Unbehagen mit der Situation der Geheimhaltung besteht.

Institutionelle Modelle zur parlamentarischen Kontrolle

(4.44) Grundsätzlich müssen alle institutionellen Modelle der parlamentarischen Kontrolle die Mehrheitsverhältnisse im Parlament widerspiegeln. Gleichzeitig muss aber sichergestellt sein, dass auch die Opposition von einem etwaigen Gremium zur Kontrolle Gebrauch machen kann. Ein Antrag der SPD-Fraktion vom 28. März 2012 fordert¹⁶⁶, ein parlamentarisches Kontrollgremium ähnlich dem Kontrollgremium für die Geheimdienste einzurichten. Der Vorteil läge in einer womöglich offenen, weil vertraulichen Atmosphäre. Dies wäre aber gleichzeitig auch das Manko, verhindert die Geheimhaltung doch weitestgehend die auch gegenüber der Öffentlichkeit geforderte Transparenz und eine öffentliche Diskussion. Anders wäre die Sachlage, wenn das Gremium die Regierung zu einer Begrün-

¹⁶³ So äußerte sich Roderich Kiesewetter (CDU), Tagesspiegel, 4. Januar 2013.

¹⁶⁴ Tagesspiegel, 20. Mai 2013.

¹⁶⁵ Der Spiegel, 18. Mai 2013.

¹⁶⁶ Antrag der Fraktion SPD „Frühzeitige Veröffentlichung der Rüstungsexportberichte sicherstellen – Parlamentsrechte über Rüstungsexporte einführen“, Bundestagsdrucksache 17/9188 vom 28. März 2012.

dung ihrer Entscheidung verpflichten könnte. Einen noch weitergehenden Vorschlag machte Außenminister Westerwelle, als er sich für ein gemeinsames Gremium von Parlament und Regierung aussprach, das aber auch geheim tagen soll. Wie das in der Praxis aussehen soll, ist hingegen offen, ebenso wie die Frage, inwieweit es hier zu einer „Auflösung“ der Gewaltenteilung kommt.

(4.45) Eine weitere Möglichkeit böte die Übertragung der Kontrollaufgaben an einen bestehenden Ausschuss. Der Auswärtige- oder der Verteidigungsausschuss scheinen hier für die fachliche Behandlung der komplexen Rüstungsexportfragen am naheliegendsten. Auch das Zusammenwirken verschiedener Ausschüsse, ähnlich dem britischen Modell, wäre eine denkbare Konstellation. Dies würde der Komplexität von Rüstungsexportentscheidungen gerecht und die derzeitige Zuständigkeit, die sich auf verschiedene Ministerien verteilt, innerhalb der Bundesregierung widerspiegeln.

Das Bundestagsplenum eignet sich indes eher nicht für die dauerhafte Behandlung von Rüstungsexporten. Zwar bietet es den Raum für Öffentlichkeit und Transparenz, die Vielzahl der Rüstungsexportentscheidungen könnte im Plenum aber nicht debattiert werden. Daher besteht die Gefahr, dass nur eine sehr enge Auswahl der behandelten Fälle vorgenommen würde. Das Plenum ist und bleibt hingegen der geeignete Ort, um die Regierungsberichte und die Grundzüge der Rüstungsexportpolitik politisch zu debattieren.

(4.46) Auch ein externes, aber vom Parlament einzurichtendes und ihm verantwortliches Gremium bietet die Möglichkeit zur Kontrolle. Die freie Wahl des Parlaments bei der Besetzung des Gremiums könnte hohen Sachverstand und gleichzeitig Unabhängigkeit sicherstellen. Zwar wären durch die beratende Funktion, ähnlich wie in Schweden, die Befugnisse begrenzt. Dennoch könnte es bei einem entsprechend hohen politischen Gewicht doch auf die grundsätzliche Ausrichtung der Rüstungsexportpolitik einwirken. Ergänzend könnte ein solches Gremium einer parlamentarischen Kontrollinstitution als beratende Instanz zugeordnet werden, die damit zugleich die Möglichkeit erhielte, dauerhaft auf die Fachexpertise zurückgreifen zu können.

Bewertung

(4.47) Die in den bisherigen Diskussionen eingebrachten Anträge und Vorschläge haben zahlreiche Möglichkeiten aufgezeigt, wie die gegenwärtige Praxis im Bundestag zu reformieren wäre. Die Unzufriedenheit mit dem jetzigen System und die breite Zustimmung innerhalb der im Bundestag vertretenen Parteien zur Veränderung der parlamentarischen Kontrolle legen nunmehr zügige strukturelle Anpassungen nahe. Dabei steht weniger im Fokus, ob das Parlament *ex ante* oder *ex post* informiert werden soll (auch wenn diese Frage geklärt werden muss), sondern es gilt vielmehr zu klären, wie die Fähigkeiten des Parlaments insgesamt zu stärken sind, das Regierungshandeln in all seinen Facetten in der Rüstungsexportpolitik zu kontrollieren. Die GKKE fordert alle im Bundestag vertretenen Parteien auf, den sich aktuell bietenden politischen Moment für wirkliche Reformen, insbesondere eine stärkere parlamentarische Kontrolle, zu nutzen.

(4.48) Unterhalb der Schwelle struktureller Reformen hat die Legislative bereits jetzt Möglichkeiten, Gesetze und Vorschriften so anzupassen, dass die parlamentarische Begleitung des Regierungshandelns gestärkt wird. So könnte der Bundestag beispielsweise Modifikationen des Rüstungsexportberichtes beschließen oder den Zeitraum der Berichterstattung festlegen.

(4.49) Neben der Schaffung klarer Zuständigkeiten innerhalb des Parlaments im Bereich der Rüstungsexportkontrolle ist die Klärung, welche Ressourcen ihm dafür zusätzlich bereitgestellt werden sollten, von zentraler Bedeutung. Denn erst wenn ausreichend personelle wie finanzielle Mittel vorhanden sind, kann der Bundestag seinen Kontrollauftrag ernsthaft realisieren. Es sollte darauf geachtet werden, dass Rüstungsexportfragen nicht parteipolitisch instrumentalisiert werden. Die Einrichtung eines externen Gremiums, das unabhängig von parteipolitischen Fragen dem Bundestag seine Expertise zur Verfügung stellt, könnte eine Lösung sein.

4.4 Erwartungen an eine neue Bundesregierung

(4.50) Die Rüstungsexportentscheidungen der schwarz-gelben Bundesregierung der vergangenen Legislaturperiode haben zu kontroversen Diskussionen geführt und die Forderung nach grundlegenden Veränderungen in diesem Politikbereich verstärkt. Der Koalitionsvertrag von 2009 betonte eine „verantwortungsbewusste Rüstungsexportpolitik“ – im Unterschied zu einer restriktiven. Neben der Umsetzung der EU-Verbringungsrichtlinie und der Modernisierung des Außenwirtschaftsgesetzes (siehe dazu auch Kapitel 6), war die zurückliegende Legislaturperiode vor allem von einer Ausweitung der Rüstungsexporte in Drittstaaten geprägt. Damit einher ging auch der Versuch, eine neue zumindest rhetorische Legitimation („Ertüchtigung statt Einmischung“) für Rüstungsexporte in Drittstaaten zu schaffen, was auch Waffenexporte in Spannungsgebiete einschließt (siehe dazu auch Kapitel 4.2).

(4.51) In den Verhandlungen zur Bildung einer großen Koalition haben sich CDU/CSU und die SPD auf Veränderungen bei der Rüstungsexportpolitik geeinigt. Gemäß der Koalitionsvereinbarung vom 27. November 2013 sollen für „Rüstungsexportentscheidungen in so genannte Drittstaaten [...] die im Jahr 2000 beschlossenen strengen „Politischen Grundsätze [...] für unser Regierungshandeln verbindlich sein“¹⁶⁷. Es sei geplant, die Genehmigungsentscheidungen des Bundessicherheitsrates dem Deutschen Bundestag „unverzüglich“ mitzuteilen. Zudem will eine Große Koalition die Transparenz auch dadurch verbessern, indem sie sich auf die Vorlage des jährlichen Rüstungsexportberichts noch vor der Sommerpause des Folgejahres verpflichtet. Beide Parteien haben sich ebenfalls auf die Erstellung und Veröffentlichung eines Zwischenberichts verständigt.

¹⁶⁷ Deutschlands Zukunft gestalten
Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode

Rüstungsexporte¹⁶⁸

Bei Rüstungsexportentscheidungen in sogenannte Drittstaaten sind die im Jahr 2000 beschlossenen strengen „Politischen Grundsätze für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern“ für unser Regierungshandeln verbindlich. Über ihre abschließenden Genehmigungsentscheidungen im Bundessicherheitsrat wird die Bundesregierung den Deutschen Bundestag unverzüglich unterrichten. Die Entscheidung darüber, wem gegenüber die Unterrichtung erfolgt, liegt beim Deutschen Bundestag. Darüber hinaus werden wir die Transparenz gegenüber Parlament und Öffentlichkeit durch Vorlage des jährlichen Rüstungsexportberichtes noch vor der Sommerpause des Folgejahres und eines zusätzlichen Zwischenberichts verbessern. Wir setzen uns für eine Angleichung der Rüstungsexportrichtlinien innerhalb der EU ein. Europäische Harmonisierungen müssen so umgesetzt werden, dass sie die Mindestanforderungen des Gemeinsamen Standpunkts der EU aus dem Jahr 2008 nicht unterschreiten.

(4.52) Diese Formulierungen versprechen eine größere Transparenz und verbessern die Voraussetzungen für parlamentarische Kontrolle. Sicherlich wird der Bundestag früher als bisher über Rüstungsexporte informiert. Notwendig ist aber auch, die inhaltliche Qualität und den bisher unzureichenden Informationsgehalt in dem Rüstungsexportbericht zu verbessern. Das Parlament muss nun seinerseits bestimmen, in welcher Struktur es seine Kontrollmöglichkeiten am wirksamsten wahrnehmen kann und welche Voraussetzungen es dazu braucht. Offen bleibt, wie sich die Rüstungsexportpolitik in der Praxis darstellen wird. Zwar gibt es das Bekenntnis zu den Politischen Grundsätzen, aber ihre Bindungswirkung beim Umgang mit Rüstungstransfers war bisher leider sehr begrenzt. Alle Regierungen haben seit 2000 trotz der starken Kriterien der Politischen Grundsätze gegenläufige Exportentscheidungen getroffen. Die Chance, durch die neue Regierung grundsätzliche Korrekturen an der Rüstungsexportpolitik vorzunehmen, darf nicht durch rein kosmetische Veränderungen vertan werden. Substanzielle Änderungen bei der Rüstungsexportpraxis sind notwendig, dafür gehen die angekündigten Anpassungen in die richtige Richtung, sind aber nicht ausreichend.

¹⁶⁸ Auszug aus Koalitionsvertrag vom 27. November 2013, S. 16

(4.53) Die Liste der Mankos in der Rüstungsexportpolitik ist lang. Über die zaghafte positiven Schritte hinaus sollte die neue Bundesregierung weitere Verbesserungen bei der Rüstungsexportkontrolle anstreben. Übergeordnetes Ziel muss dabei die Stärkung der restriktiven Rüstungsexportpolitik sein. Dazu fordert die GKKE:

- (1) In der kommenden Legislaturperiode sollte die Bundesregierung die angekündigte Unterrichtung des Deutschen Bundestages schnell umsetzen. Dringend muss sie eine stärkere parlamentarische Kontrolle der Rüstungsexportpolitik zulassen, bzw. die Voraussetzungen dafür schaffen. Dazu zählt auch eine stärkere Beachtung des Parlaments in der Entscheidungsfindung. Gleichzeitig ist das Parlament aufgefordert, institutionelle Modelle für eine bessere parlamentarische Kontrolle zu schaffen.
- (2) Die Bundesregierung verweist immer wieder darauf, dass Einzelfallentscheidungen des Bundessicherheitsrates der Geheimhaltung unterliegen. Aber der Bundessicherheitsrat debattiert auch über Grundsatzentscheidungen in der deutschen Rüstungsexportpolitik im Hinblick auf bestimmte Regionen oder Länder. Die GKKE fordert die Bundesregierung auf, diese Grundzüge der Rüstungsexportpolitik dem Parlament mitzuteilen. Im Rüstungsexportbericht sollte die Bundesregierung eine Übersicht über die Grundsatzentscheidungen liefern, damit die Konturen der Rüstungsexportpolitik deutlicher werden. Da es sich hierbei nicht um Einzelfallentscheidungen handelt, stehen auch keine „schutzwürdigen Interessen der Rüstungsindustrie“ ihrer Veröffentlichung im Wege.
- (3) Für eine Verbesserung der Berichterstattung muss gelten: zeitnah, genauer und inhaltlicher! Die angekündigte Veröffentlichung des Rüstungsexportberichtes der Bundesregierung bis zum Frühsommer des Folgejahres, ergänzt durch einen Zwischenbericht, ist zu begrüßen. Sollten die vorgeschlagenen Maßnahmen keinen Erfolg zeigen, sollte das Parlament über eine gesetzliche Verankerung der Berichtspflicht nachdenken. Gleichzeitig muss klarer definiert werden, welche Informationen (Stückzahl, Laufzeit der Genehmigung, Waffensysteme, etc.) und inhaltliche Argumente oder Begründungen der Rüstungsexportbericht enthalten muss, damit die Rüstungsexportpraxis der Bundesregierung nachvollziehbarer und eine wirkliche Kontrolle erst möglich wird. Auch müssen Wege gefunden werden, dass die Verlässlichkeit der Daten gegeben ist. Die Defizite bei der Berichter-

stattung über Sammelausfuhrgenehmigungen sind schnellstens zu beheben.

- (4) Die GKKE fordert von der neuen Bundesregierung, keine Hermes-Bürgschaften für Rüstungs- und Kriegswaffenexporte zu erteilen. Denn damit wird das Geschäftsrisiko von rüstungsexportierenden Firmen zu Lasten des Steuerzahlers reduziert, was einer indirekten Subvention von Rüstungsausfuhren gleichkommt.
- (5) In den kommenden Jahren gilt es auch, über eine Verlagerung der Zuständigkeiten innerhalb der Bundesregierung nachzudenken. Die Zuständigkeiten für die Erteilung der Ausfuhrgenehmigung sollte vom Bundeswirtschaftsministerium in das Auswärtige Amt überführt werden. Es muss jedoch sichergestellt werden, dass bei einer Veränderung der Zuständigkeiten die Verantwortung für Rüstungsexporte nicht in die Außenwirtschaftsabteilung, sondern in die Abrüstungs- bzw. Rüstungskontrollabteilungen des Auswärtigen Amtes überführt wird.
- (6) Die zukünftige Bundesregierung ist aufgerufen, ihre politische Zielbestimmung der Rüstungsexportpolitik im Sinne einer restriktiven Rüstungsexportpolitik zu justieren. Dabei muss stets die Frage im Mittelpunkt stehen, wie Sicherheit, Stabilität und menschliche Entwicklung vorrangig mit zivilen Mitteln erreicht werden können.
- (7) Die deutsche Rüstungsexportpolitik muss sich stärker als zuvor der europäischen Perspektive öffnen. Die Kompetenzverlagerung nach Brüssel bei innereuropäischen Rüstungstransfers, die Bedeutung von Dual-use Gütern und der zunehmende Technologietransfer verlangen eine Stärkung der europäischen Rüstungsexportkontrolle. Die zukünftige Bundesregierung muss deutlicher und offener auf eine einheitliche europäische Rüstungsexportkontrolle hinwirken.
- (8) Die Bundesregierung muss sich für eine schnelle Ratifizierung und Umsetzung des Arms Trade Treaty (ATT) einsetzen. Sie soll dazu gemeinsam mit anderen EU-Mitgliedsstaaten ihr politisches Gewicht nutzen, um möglichst viele Staaten zu einer Ratifizierung des Vertrages zu bewegen. Es ist zu begrüßen, dass sich die Bundesregierung stets für einen starken und robusten ATT eingesetzt hat. Die GKKE fordert die Bundesregierung auf, künftig nur noch Rüstungsexporte an solche Staaten zu genehmigen, die den ATT unterzeichnet haben.

- (9) Im Kapitel „Verteidigung“ wird unter der Überschrift „Ausrüstung, Beschaffung und Nutzung“ der Erhalt industrieller Fertigkeiten und ausgewählter Schlüsseltechnologien für eine wettbewerbsfähige Sicherheits- und Verteidigungsindustrie gefordert. Angesichts der Mittelkürzungen für die Bundeswehr und der im Kapitel 2.1 beschriebenen Trends im internationalen Waffenhandel ist zu befürchten, dass der Exportdruck zunehmen und die Industrie dann entsprechend die Fortsetzung der großzügigen Genehmigungspraxis einfordern wird. Die GKKE wird diese Entwicklung beobachten. Aus ihrer Sicht ist Konversion das nachhaltigere Zukunftsprojekt.

5. Europäische und internationale Bemühungen zur Kontrolle des Rüstungshandels

5.1 Die Überprüfung des EU Gemeinsamen Standpunktes zur Ausfuhr von Militärgütern und Militärtechnologien - Prüfung ohne Ende?

(5.01) Mit dem Putsch gegen den erst im Juni 2012 gewählten ägyptischen Präsidenten Mursi Anfang Juli 2013 und den anschließenden gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen den Anhängern der Muslimbruderschaft und dem Militär standen Rüstungsexporte aus der EU nach Nordafrika sowie den Nahen und Mittleren Osten erneut im Fokus der Öffentlichkeit. Aufgeschreckt durch die Vielzahl der Toten sahen sich die EU-Mitgliedsstaaten dazu veranlasst, ihre Rüstungsexportgenehmigungen für Ägypten zu überdenken. Mitte August einigten sich die EU-Außenminister auf eine gemeinsame Resolution zum Stopp der Rüstungsexporte nach Ägypten. Bemerkenswerterweise verhängten die EU-Mitgliedsstaaten aber kein Waffenembargo, sondern beschlossen lediglich eine politische Lösung, die ein Aussetzen der Rüstungsgeschäfte vorsieht bzw. ein Lieferstopp für Rüstungsgüter die sich zur internen Unterdrückung eignen.¹⁶⁹

(5.02) Deutschland als einer der großen europäischen Rüstungsexporteure ist ebenfalls mit den Folgen seiner Waffenexporte nach Ägypten konfrontiert. Seitdem die Bundesregierung eine Produktionslizenz für den Radpanzer Fahd nach Ägypten vergeben hat, wird der Panzer dort für die heimischen Streitkräfte und den Export produziert, deutsche Rüstungsbetriebe liefern hierfür Ersatzteile.¹⁷⁰ Jüngst ist der Radpanzer Fahd zur gewaltsamen Niederschlagung einer Demonstration eingesetzt worden. Die Bundesregierung hat lediglich zu Protokoll gegeben, dass sie von den Berichten über die Vorfälle Kenntnis habe. Zwar betont sie, dass sie in Gesprächen mit der ägyptischen Regierung immer wieder auf die Achtung der Grund- und Menschenrechte dringe. Doch die Entwicklungen in Ägypten zeigen einmal mehr, dass die offiziell proklamierte Exportprämisse, ein

¹⁶⁹ Deutsche Welle, 22. August 2013; Rat der Europäischen Union, Schlussfolgerungen des Rates zu Ägypten,, 13089/13, Brüssel, 21. August 2013.

¹⁷⁰ Bundestagsdrucksache 17/13443 vom 10. Mai 2013, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken u.a. (Die Linke) „Rüstungsexporte nach Ägypten – Zulieferung deutscher Rüstungsgüter für den Radpanzer Fahd“.

Mehr an Sicherheit und Stabilität zu erreichen, indem Waffen an verlässliche Partner geliefert werden, die sie verantwortungsbewusst und nicht zur internen Repression einsetzen, oft an der Realität scheitert.

(5.03) Zur Debatte steht auch die Lieferung von zwei U-Booten des Typs 209 an Ägypten.¹⁷¹ Der Beschluss der EU dürfte sehr wahrscheinlich zu einem Stopp dieser Lieferung führen, auch wenn es seitens der Bundesregierung dazu noch keine offizielle Stellungnahme gibt. Auch wird Israel politische Bedenken angesichts der Situation in dem Land anmelden, wodurch das Geschäft auf Eis gelegt werden dürfte. Die U-Boote sind allerdings inzwischen gebaut bzw. modernisiert und liegen für den Export bereit. Dies dürfte den Druck auf den Hersteller erhöhen, einen anderen Abnehmer für die U-Boote zu finden. Es ist nicht auszuschließen, dass die Bundesregierung durch die schnelle Erteilung einer Ausfuhrgenehmigung wohlwollend Abhilfe leistet.

Die Überprüfung des EU-Gemeinsamen Standpunktes zu Rüstungsexporten

(5.04) Die Aussetzung der europäischen Waffenlieferungen nach Ägypten fällt zeitlich in die Phase der Überprüfung des EU-Gemeinsamen Standpunktes zu Rüstungsexporten durch die EU-Mitgliedsstaaten.¹⁷² Bereits im Dezember 2011 hatte der offizielle Überprüfungsprozess begonnen, der vertraglich drei Jahre nach Inkrafttreten des Gemeinsamen Standpunktes vorgesehen war. Dem vorausgegangen war eine Umfrage unter den EU-Mitgliedsstaaten, welche Aspekte aus ihrer Sicht für den Überprüfungsprozess relevant sind. Nur wenig drang an die Öffentlichkeit, aber die EU-Mitgliedsstaaten wollten einen besonderen Fokus auf Kriterium Sieben (Gefahr des Re-Exports) und Kriterium Acht („Entwicklungsverträglichkeit“) bei der Überprüfung legen. Abgeschlossen ist sie auch zwei Jahre nach Beginn immer noch nicht.

(5.05) Im EU-Rüstungsexportbericht vom Dezember 2012 gibt es eine vorläufige kurze Zusammenfassung des bisherigen Prozesses. Vertreter der EU-Mitgliedsstaaten in der EU-Ratsarbeitsgruppe zur Ausfuhr konventioneller Waffen führten eine intensive Auseinandersetzung und einen in-

¹⁷¹ Vgl. GKKE-Rüstungsexportbericht 2012, Bonn/Berlin 2013, S. 66f.

¹⁷² Siehe zum bisherigen Prozess der Überprüfung des EU-Gemeinsamen Standpunktes: GKKE-Rüstungsexportbericht 2012, Bonn/Berlin 2013, S. 81-87.

haltlichen Austausch mit dem Europäischen Parlament und zivilgesellschaftlichen Gruppen. Es besteht Übereinkunft, dass die im EU-Gemeinsamen Standpunkt dargelegten Instrumente für eine bessere Koordination der Rüstungsexportpolitik einzelner EU-Mitgliedsstaaten ausreichen. Entgegen früherer Annahmen wird in dem Überprüfungsprozess keine Anpassung im Text des Gemeinsamen Standpunktes vorgenommen. Die Überprüfung des Gemeinsamen Standpunktes wird indes mit dem Ziel bearbeitet, die Implementierung zu verbessern. Dazu soll beispielsweise das EU-Benutzerhandbuch überarbeitet werden.

(5.06) Zwei Punkte stehen im Mittelpunkt der Überprüfung des EU-Gemeinsamen Standpunktes. Erstens sind die Staaten auf Initiative Belgiens und der Niederlande bestrebt, das EU-Benutzerhandbuch zu Kriterium Sieben und Kriterium Acht des EU-Gemeinsamen Standpunktes zu überarbeiten. Zweitens wollen die Staaten bessere Mechanismen zum Informationsaustausch bei Ablehnungen von Ausfuhrgenehmigungen erarbeiten. Dazu soll eine neue IT-Infrastruktur entwickelt werden, die Zugriff auf Informationen in Echtzeit erlaubt und das Maß an Kohärenz und Transparenz zwischen den Staaten deutlich erhöhen soll. Dies beschränkt sich jedoch lediglich auf abgelehnte Ausfuhranträge und ist nicht vergleichbar mit der Einführung einer „Post-Embargo Toolbox“ (siehe dazu Ziffer 5.07). In beiden Fällen ist ein Ergebnis nicht abzusehen. Sowohl die EU-Mitgliedsstaaten als auch die Vertreter des Europäischen Auswärtigen Dienstes sind wenig auskunftswillig, was die konkreten Inhalte des Überprüfungsprozesses oder einen Zeitplan angeht. Eine Bewertung ist daher erst möglich, wenn der Prozess abgeschlossen ist und die Ergebnisse vorliegen.

(5.07) Im Sommer 2013 schaltete sich das Europäische Parlament in den Überprüfungsprozess ein. Bereits zuvor beriet der Unterausschuss für Sicherheit und Verteidigung einen von der Linksfraktion erstellten Bericht zum EU-Gemeinsamen Standpunkt zu Rüstungsexporten. Der Bericht empfiehlt einige wesentliche Anpassungen des EU-Gemeinsamen Standpunktes und dessen Umsetzung, um die Konvergenz der Rüstungsexportpraxis innerhalb der EU zu verbessern. Er enthält darüber hinaus eine Bestandsaufnahme der derzeitigen EU-Rüstungsexportpraxis. Der Bericht kritisiert im Wesentlichen die unterschiedliche Auslegung der einzelnen Kriterien durch die EU-Mitgliedsstaaten und betont legislative und exekuti-

ve Hindernisse, die eine bessere Anwendung erschweren. Diese ist zudem aufgrund mangelnder Transparenz nicht unabhängig überprüfbar. Ein „standardisiertes Prüf- und Berichtssystem“ sollte deshalb geschaffen werden, das eine Bewertung der zur Anwendung gebrachten Kriterien zulässt.

Nach einer Kompromisslösung stand im April 2013 der Berichtsentwurf im Unterausschuss Sicherheit und Verteidigung zur Abstimmung. Aus den Fraktionen der Grünen, Liberalen und Sozialdemokraten erschienen jedoch nicht ausreichend Abgeordnete, um die notwendige Mehrheit für den Kompromissvorschlag zu erreichen. Die konservative europäische Volkspartei (EVP) sah sich mit einer zufälligen Mehrheit ausgestattet und nutzte diese, um sämtliche von ihr vorgebrachten Änderungsanträge zu verabschieden. Überraschenderweise votierten die Konservativen im Anschluss daran gegen den von ihnen umgestalteten Bericht und brachten den gesamten Prozess zum Scheitern. Das stellt einen nie dagewesenen Vorgang dar. Die konservative Mehrheit hätte gemeinsam mit den anderen Fraktionen den Kompromissvorschlag annehmen können.¹⁷³ In der im EU-Parlament angesetzten Abstimmung im Juli 2013 lehnte die Mehrheit der konservativen Fraktionen den zuvor abgestimmten Entschließungsantrag, den ursprünglich die Fraktion der Linken eingebracht hatte, im Plenum des Parlaments aber ab.¹⁷⁴ Die konservativen Fraktionen brachten indes einen eigenen gemeinsamen Entschließungsantrag zum Thema Rüstungsexport ein, den sie mit ihrer Mehrheit im EU-Parlament annahmen. Dieser ist in wesentlichen Punkten abgeschwächt und fordert nur zaghaft die bessere Anwendung der existierenden Kriterien, eine klarere Formulierung des Textes des Gemeinsamen Standpunktes und eine bessere parlamentarische Kontrolle. Auch wenn dieser Bericht zahlreiche positive Vorschläge zur Verbesserung der europäischen Rüstungsexportkontrolle macht, wie die Überprüfung der Umsetzung des Gemeinsamen Standpunktes, eine öffentlich Zugängliche Liste zur Anwendung der Kriterien und eine jährliche Aussprache im EU-Parlament, bleibt die Umsetzung an vielen Stellen vage und unklar.¹⁷⁵

¹⁷³ Wagner, Jürgen, Europas Rüstungsexportoffensive. Politische und industrielle Interessen hinter dem Geschäft mit dem Tod, Informationen zu Politik und Gesellschaft, GUE/NGL, Nr. 9, Juni 2013, S. 3, hier Vorwort von Sabine Lösing (GUE/NGL-Fraktion).

¹⁷⁴ Europäisches Parlament, Entschließungsantrag zu Waffenausfuhren und der Umsetzung des Gemeinsamen Standpunktes 2008/944/GASP des Rates, RC-B7-0264/2013, 4. Juni 2013.

¹⁷⁵ Europäisches Parlament, Entschließungsantrag des Europäischen Parlaments zu Waffenausfuhren und der Umsetzung des Gemeinsamen Standpunktes 2008/944/ GASP

Bewertung

(5.08) Die GKKE fordert ein klares Waffenembargo der EU gegenüber Ägypten, um damit auch ein politisches Signal zu senden, dass Ausschreitungen und Missachtung der Menschenrechte inakzeptabel sind. Die gefundene politische Lösung, die weiterhin jegliche Rüstungsexporte nach Ägypten ermöglicht, ist kein geeignetes Instrument, um den nötigen Druck auf das Regime in Ägypten aufzubauen. Die Bundesregierung ist aufgerufen, Spekulationen über die U-Bootlieferungen nach Ägypten ein Ende zu bereiten und den Export zu stoppen.

(5.09) Die GKKE hat den Mangel an objektiv überprüfbaren Indikatoren und die fehlende Einsicht in Entscheidungsprozesse in den EU-Mitgliedsstaaten bereits im letzten Jahr kritisiert und wiederholt ihre Forderung nach mehr Transparenz bei der Bewertung der einzelnen Kriterien im Genehmigungsverfahren.¹⁷⁶ Ferner unterstützt die GKKE die Aufnahme der bereits in der Vergangenheit diskutierten „Post-Embargo Toolbox“. Dieses Instrument sieht die regelmäßige Überprüfung von Rüstungsexportgenehmigungen in Post-Embargo Länder vor und schafft einen Mechanismus, der die EU-Mitgliedsstaaten verpflichtet, sich gegenseitig vierteljährlich über erteilte Ausfuhrgenehmigungen zu unterrichten. Dadurch könnte ein besseres Verständnis zwischen den Staaten bei der Auslegung der Kriterien des EU-Gemeinsamen Standpunktes geschaffen werden.¹⁷⁷ Grundsätzlich sieht die GKKE die Notwendigkeit, im Interesse von Transparenz und besserer Berichterstattung wirkungsvollere Konsultationsmechanismen zwischen den Staaten zu schaffen.

(5.10) Die GKKE mahnt an, den Überprüfungsprozess in absehbarer Zeit, spätestens bis zur Wahl des EU-Parlaments im Frühjahr 2014, abzuschließen, um seine Ergebnisse rasch umzusetzen. Die Bundesregierung ist aufgerufen, sich aktiver in den Überprüfungsprozess einzubringen sowie die Vorschläge Belgiens und der Niederlande zur Überarbeitung des Kriteriums Sieben und Kriterium Acht zu unterstützen. Aus Sicht der Niederlande und Belgiens bereitet die Anwendung dieser Kriterien große Schwierigkeiten,

des Rates,, RC-B7-0260/2013, 2. Juli 2013.

¹⁷⁶ Vgl. GKKE-Rüstungsexportbericht 2012, Bonn/Berlin 2013, S. 85.

¹⁷⁷ Siehe hierzu auch: Bromley, Mark: The Review of the EU Common Position on Arms Exports: Prospects for Strengthened Controls, EU Non-Proliferation Consortium, No. 7, January 2012; Grebe, Jan: Harmonized EU Arms Exports Policies in Times of Austerity?, BICC: Bonn, 2013.

weshalb sie eine Überarbeitung für dringend erforderlich halten. Nur kosmetische Veränderungen reichen angesichts der vielfältigen Herausforderungen, wie sie durch die Umbrüche in Nordafrika sowie im Nahen und Mittleren Osten deutlich werden, nicht aus. Die GKKE erneuert ihre Forderung, die Implementierung des EU-Gemeinsamen Standpunktes kritisch zu überprüfen und die entsprechenden Begleitdokumente (z.B. das Benutzerhandbuch) anzupassen. Angesichts der jüngsten Ereignisse in Ägypten sollten die EU-Mitgliedsstaaten verstärkt die Einführung der „Toolbox“ voran treiben, um den Informationsaustausch über kritische Empfängerländer zu verbessern. Die Tatsache, dass sich hier scheinbar einzelne EU-Mitgliedsstaaten aus politischen Gründen sperren, sieht die GKKE mit großer Besorgnis.

(5.11) Die schwarz-gelbe Bundesregierung hat nur sehr bedingt und zögerlich Auskunft über europäische Aspekte der Rüstungsexportpolitik sowie der entsprechenden Kontrolle gegeben. Lediglich auf Nachfrage aus dem Bundestag kamen Informationen über die deutsche Position im Überprüfungsprozess des Gemeinsamen Standpunktes ans Tageslicht. Jüngste Veränderungen wie die EU-Verbringungsrichtlinie stellen darüber hinaus große Herausforderungen an Transparenz und Berichterstattung. Die Bundesregierung hat bis jetzt keine schlüssige Antwort geliefert, ob es zu einem Wechsel der Berichtsformate kommt und ob im Zuge dessen, mit einem Zuwachs oder einem Rückgang der Transparenz zu rechnen ist. Die GKKE fordert die neue Bundesregierung dazu auf, europäische Aspekte der Rüstungsexportkontrolle in den Fokus ihrer politischen Arbeit zu rücken, einen größeren Einsatz für eine starke europäische Rüstungsexportkontrolle zu zeigen und ihre Politik weitaus stärker gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit zu erläutern.

5.2 Arms Trade Treaty – Abschluss und Erfolgsaussichten

Vertragsabschluss 2013

(5.12) Ursprünglich sollte nach mehrjähriger Vorbereitung bereits im Juli 2012 ein Vertrag über den internationalen Waffenhandel (Arms Trade Treaty/ATT) abgeschlossen werden. Die Verhandlungen scheiterten zunächst am Einspruch der Vereinigten Staaten und Russlands, dem sich im Weite-

ren auch Weißrussland, Kuba, Syrien und Nordkorea anschlossen.¹⁷⁸ Die Generalversammlung der Vereinten Nationen beschloss daraufhin im Herbst 2012, eine weitere Verhandlungsrunde anzusetzen. Diese fand vom 18. bis 28. März 2013 bei den Vereinten Nationen in New York statt. Doch auch in der zweiten Runde fanden sich zahlreiche Skeptiker, wie Russland, China, die Vereinigten Staaten, Indien, aber auch Kuba, Venezuela, Ägypten, Algerien und weitere arabische Staaten. Am Ende waren es der Iran, Syrien und Nordkorea, die in der Generalversammlung gegen einen internationalen Waffenhandelsvertrag stimmten und damit einen Konsens verhinderten. Verhindern konnten sie einen solchen Vertrag damit jedoch nicht.

(5.13) Der Prozess wurde an die Generalversammlung verwiesen, welche mit Zweidrittelmehrheit entscheiden kann. Diese verabschiedete den im März ausgehandelten Text für einen ATT am 02. April 2013 mit der großen Mehrheit von 156 Ja-Stimmen und lediglich drei Nein-Stimmen (Iran, Syrien, Nordkorea). 22 Staaten enthielten sich der Stimme, darunter auch große Rüstungsexporteure, wie Russland und China, sowie bedeutende Rüstungsimporteure, wie Indien, Saudi-Arabien und Ägypten.¹⁷⁹ Am 03. Juni wurde der Vertragstext dann zur Unterzeichnung bei den VN in New York ausgelegt und mittlerweile von 114 Staaten unterzeichnet, darunter auch die Vereinigten Staaten von Amerika. Acht Staaten haben ihre Ratifikationsurkunden bereits bei den Vereinten Nationen hinterlegt und sind damit Vertragsmitglieder des ATT (Stand 29. Oktober 2013). Wenn 50 Staaten den Vertrag ratifiziert haben und ihre Urkunden bei den Vereinten Nationen hinterlegt haben, tritt er in Kraft. Deutschland hat den Vertrag am 03. Juni 2013 unterzeichnet und der Bundestag hat den Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Ratifizierung des Vertrags am 27. Juni 2013 mit Zustimmung aller fünf Fraktionen angenommen.¹⁸⁰ Der Bundesrat hat den ATT am 20. September ratifiziert. Jetzt müssen die Beschlüsse des Rats

¹⁷⁸ Die GKKE berichtete ausführlich über die Vorgeschichte und über das Scheitern der ATT-Verhandlungen 2012. Siehe Rüstungsexportbericht 2012 der GKKE, Bonn/Berlin 2013, Kapitel 6.

¹⁷⁹ Für den aktuellen Stand der Unterzeichnungen und Ratifikationen sowie für sämtliche offiziellen Dokumente der Vereinten Nationen zum ATT, einschließlich des Vertragstexts siehe: www.un.org/disarmament/ATT/ (eingesehen am 29.10.2013).

¹⁸⁰ Für die amtliche deutsche Übersetzung des Vertragstexts siehe: Bundestagsdrucksache 17/13708 vom 04.06.2013, Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 2. April 2013 über den Waffenhandel.

und des Parlaments der EU abgewartet werden, damit auch Deutschland seine Ratifikationsurkunde bei den VN hinterlegen kann.

Kernelemente des ATT

(5.14) Ziel des Vertrages ist es, die höchstmöglichen Standards für die Regulierung des internationalen Handels mit konventionellen Waffen zu schaffen und den unerlaubten Waffenhandel zu bekämpfen. Der Geltungsbereich des Vertrags umfasst neben den sieben Kategorien des VN-Waffenregisters (Kampfpanzer, gepanzerte Kampffahrzeuge, großkalibrige Artilleriesysteme, Kampfflugzeuge, Kampfhubschrauber, Kriegsschiffe, Raketen einschließlich ihrer Start- und Abschusssysteme) auch Klein- und Leichtwaffen. Munition sowie Teile/Komponenten sind gesondert in Artikel 3 und 4 erfasst. Die Staaten verpflichten sich, sofern nicht bereits vorhanden, nationale Kontrollsysteme zu errichten, um die Transfers von konventionellen Waffen zu kontrollieren. Unter die Bezeichnung „Transfer“ fallen Ausfuhr, Einfuhr, Durchfuhr sowie Umladung und Vermittlungstätigkeiten.

(5.15) Artikel 6 (Verbote) und Artikel 7 (Ausfuhr und deren Bewertung) bilden das Herzstück des neuen ATT. Verboten sind Transfers, wenn sie gegen VN-Waffenembargos verstoßen oder wenn die Waffen zur Begehung von Völkermord, zu Verbrechen gegen die Menschlichkeit, zu schweren Verletzungen der Genfer Abkommen von 1949 oder sonstigen Kriegsverbrechen beitragen. Darüber hinaus sollen bei der Bewertung der Ausfuhr weitere Kriterien berücksichtigt werden, unter anderem Frieden und Sicherheit, Menschenrechte, humanitäres Völkerrecht, geschlechtsspezifische Gewalt, Terrorismusgefahren und Risiken des organisierten Verbrechens. Nur wenn ein „eindeutiges Risiko“ besteht, dass es zu solchen Handlungen kommt und es keine Möglichkeit gibt, dieses Risiko zu verringern, darf die Ausfuhr nicht genehmigt werden. Der Vertrag sieht keine Sanktionen bei Nichtbeachtung vor. Einziges Verifikationsinstrument ist die jährliche Berichtspflicht. Vertragsstaaten müssen einem Sekretariat jährlich bis zum 31. Mai für das vorangegangene Kalenderjahr einen Bericht über die genehmigten oder tatsächlichen Ausfuhren und Einfuhren von konventionellen Waffen vorlegen. Sanktionen bei Regelverstößen sieht der ATT nicht vor.

Bewertung

(5.16) Die GKKE begrüßt, dass es der internationalen Staatengemeinschaft gelungen ist, sich mit großer Mehrheit auf einen Vertragstext für den ATT zu einigen. Mit dem internationalen Waffenhandelsvertrag ist also erstmals eine völkerrechtliche Grundlage zur Regulierung von Rüstungstransfers in einem globalen Maßstab geschaffen worden. Dies ist nicht zuletzt auch das Ergebnis intensiver Bemühungen der Zivilgesellschaft um einen solchen Vertrag. Für sie wird der ATT ein Eckpfeiler sein, um Regierungen zu einer restriktiven Rüstungsexportpolitik zu bewegen. Der nun vorliegende Vertrag ist in großen Teilen besser als der Text am Ende der Verhandlungen im Juli 2012. Deutlich gestärkt wurde beispielsweise das Ziel, den unerlaubten Handel mit konventionellen Waffen zu begrenzen, indem mit Artikel 11 Maßnahmen formuliert worden sind, die das Risiko der Proliferation solcher Waffen auf illegale Märkte verhindern soll.¹⁸¹ Dennoch enthält auch dieser ATT Schwachstellen: Der Geltungsbereich erstreckt sich nicht auf Technologien zur Herstellung von konventionellen Waffen und die Erteilung von Lizenzen. Munition sowie Teile und Komponenten sind nun zwar in den Artikeln 3 und 4 weiter vorne im Text erfasst, allerdings gelten für sie weder die Bestimmungen zur Durchfuhr (Artikel 9), zur Vermittlungstätigkeit (Artikel 10) sowie zum Umleitungsrisiko von Gütern (Artikel 11) noch die Aufzeichnungs- und Berichtspflichten. Die Definition von Rüstungstransfers umfasst nicht ausdrücklich Leihgaben, Leasing oder Geschenke von Rüstungsgütern.

(5.17) Im Hinblick auf die Kriterien ist es nicht gelungen, die Verletzung von Menschenrechten zum Versagensgrund nach Artikel 6 zu machen, wie es unter anderem Norwegen und Neuseeland gefordert hatten. Auch Artikel 7 (Bewertung der Ausfuhren) enthält eine Reihe von Schwächen, die Interpretationsspielräume zulassen. So können Kriterien gegeneinander abgewogen werden, etwa ein möglicher Beitrag von Rüstungstransfers zu Frieden und Sicherheit gegen die Gefahr von Menschenrechtsverletzungen. Auch lässt der Vertrag Rüstungsexporte zu, wenn risikomindernde Maßnahmen etwa durch Vertrauensbildung als Kompensation durchgeführt worden sind und kein „overriding risk“ auf Grundlage der Kriterien mehr besteht. Dieser Begriff entstammt dem US Verwaltungsrecht, ist völkerrechtlich nicht etabliert und bereitet bei den Übersetzungen im die VN-

¹⁸¹ Für eine ausführliche Kritik des Entwurfs vom Juli 2012 siehe: Rüstungsexportbericht 2012 der GKKE, Bonn/Berlin 2013, Kapitel 6.

Amtssprachen erhebliche Schwierigkeiten. Hier war eine frühere Formulierung aus einem Vertragsentwurf von 2011 wesentlich klarer und restriktiver.¹⁸² Die GKKE bedauert, dass die Aufnahme weiterer Kriterien wie etwa die negativen Auswirkungen von Waffentransfers auf die sozio-ökonomische Entwicklung von Staaten nicht durchgesetzt werden konnte. Zu bemängeln ist auch, dass es keine explizite Verpflichtung gibt, die Umsetzungsberichte der Staaten öffentlich zu machen. Gerade unter dem Aspekt der Verbesserung der Transparenz des internationalen Waffenhandels wäre eine solche Veröffentlichungspflicht ein wichtiger Schritt gewesen.

(5.18) Problematisch steht es auch um die Universalität des Vertrages. 22 Staaten, darunter Russland, China, Indien, Indonesien, Ägypten und Saudi Arabien haben sich bei der Abstimmung über den ATT in der VN-Generalversammlung enthalten. Es ist nicht damit zu rechnen, dass sie den Vertrag in absehbarer Zeit unterzeichnen und ratifizieren werden. Besonders bitter ist, dass einige der oben erwähnten Schwachstellen auf Konzessionen zurückzuführen sind, die man gegenüber diesen Staaten gemacht hat. Die Regierung der USA hat den Vertrag am 25. September 2013 unterzeichnet. Aufgrund der hohen Hürde zur Ratifizierung internationaler Verträge in den USA – hierzu bedarf es einer Zweidrittelmehrheit im Senat – ist eine Ratifikation angesichts der starken politischen Polarisierung innerhalb der USA hier ebenfalls nicht abzusehen.

(5.19) Die Auswirkungen des ATT auf die deutsche Rüstungsexportpolitik werden sehr gering sein. Für die eigentliche Exportpolitik dürfte sich quasi nichts ändern, da die im ATT gesetzten Regeln hinter den für Deutschland geltenden Regeln aus Kriegswaffenkontrollgesetz, Außenwirtschaftsgesetz, sowie des Gemeinsam Standpunkts der EU zur Frage von Rüstungsexporten zurückbleiben. Lediglich die Verpflichtung der Vertragsstaaten spätestens bis zum 31. Mai für das vorangegangene Kalenderjahr einen Bericht über die genehmigten oder tatsächlichen Ausfuhren und Einfuhren von konventionellen Waffen vorzulegen, könnte den Druck für eine zeitnahe Berichterstattung an den Bundestag und die deutsche Öffentlichkeit erhöhen.

¹⁸² Dort heißt es: „A State party shall not authorize a transfer of conventional arms if there is a substantial risk that [...]“ Chairman’s Draft Paper, New York, 14.07.2011, abrufbar über die Homepage der Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, unter: www.geneva-academy.ch/RULAC/pdf/Chairman-Draft-ATT-blog.pdf (eingesehen am 23.08.2013).

(5.20) Allerdings sollte daraus nicht der Schluss gezogen werden, dass der gesamte ATT Prozess am Ende nur viel Lärm um nichts war. Schon der Prozess als solcher ist zu begrüßen, da zusätzliche Aufmerksamkeit für die Problematik internationaler Waffengeschäfte geschaffen wurde. Vor allem aber ist der Vertrag ein wichtiger Schritt im Prozess der Regulierung des globalen Waffenhandels – auch wird damit das Thema der Rüstungstransfers an die konventionelle Rüstungskontrolle gebunden. Vieles wird davon abhängen, wie die Regeln des ATT ausgelegt und befolgt werden. Erfahrungen aus der Umsetzung des Kleinwaffenaktionsprogramms von 2001 zeigen zweierlei: Um gute Ergebnisse zu erzielen, müssen Staaten sich frühzeitig auf gemeinsame Standards und Interpretationen der Vertragsinhalte einigen. Jährliche Berichtspflichten führen schnell zu Ermüdungerscheinungen und nachlassendem Eifer der Staaten, ihre Vertragspflichten einzuhalten. Umso wichtiger erscheint das fortgesetzte Engagement der Zivilgesellschaft, auf mehr Transparenz im Waffenhandel durch Berichtspflichten der Staaten zu drängen. Hoffnungsvoll stimmen die Statements einer großen Staatenmehrheit, die am Ende der Verhandlungen betonten, der jetzige ATT sei zunächst nur „the floor and not the ceiling“. Hier werden die Befürworter eines starken und robusten ATT gefragt sein, die Debatten aktiv zu gestalten und gegebenenfalls auch andere Staaten an ihre Verpflichtungen zu erinnern. Deutschland gehörte während der Verhandlungen zum Unterstützerkreis des ATT und sollte diese Rolle weiter ausüben. Parallel dazu würde es gelten, den Vertrag schrittweise weiterzuentwickeln und die benannten Schwachstellen auszubessern. Artikel 20 des Vertragstextes sieht vor, dass Änderungen zunächst im Konsens, notfalls aber auch mit Dreiviertelmehrheit der Vertragsstaaten möglich sind. Die GKKE erwartet von der Bundesregierung, in der zukünftigen Debatte um die Umsetzung und Ausgestaltung des ATT eine proaktive Rolle zu spielen. Dazu gehört auch die Budgetierung von finanziellen Mitteln für solche Staaten, die nicht über ausreichende Ressourcen zur Umsetzung des ATT verfügen.

(5.21) Zunächst gilt es jedoch, ein baldiges Inkrafttreten des ATT sicher zu stellen. Die GKKE begrüßt, dass der Bundestag den Gesetzentwurf zur Ratifizierung mit Zustimmung aller Fraktionen genauso angenommen hat wie der Bundesrat. Deutschland sollte im Verbund mit den EU-Partnern sein diplomatisches Gewicht nutzen und versuchen, möglichst viele der sich enthaltenden Staaten zu überzeugen, den ATT zu unterzeichnen.

Deutschland hat sich auf internationalem Parkett für einen starken und robusten ATT eingesetzt. Dazu gehört auch das Ziel der Universalität. Das globale diplomatische Engagement sollte auch Niederschlag in der deutschen Rüstungsexportpolitik finden. Künftig sollten Rüstungsexporte nur an solche Staaten genehmigt werden, die den ATT unterzeichnet haben.

6. Schwerpunkt: Gesetzliche Regelungen der deutschen Rüstungsexportkontrolle

(6.01) Rüstungsexporte als Thema der Politik leiden unter der hohen Komplexität und Technizität des Gebietes, die es zu einer in den wesentlichen Details schwer vermittelbaren Materie machen: Die Regulierung deutscher Rüstungsexporte erscheint als normativer Irrgarten, in dem man sich leicht verlaufen kann; die rechtlichen Möglichkeiten zu einer Änderung der Normen und die tatsächlichen Auswirkungen solcher Änderungen sind schwer überschaubar.

Diese Unübersichtlichkeit trägt dazu bei, dass Diskurse über Rüstungsexporte häufig von den leicht darstellbaren, unvereinbaren Positionen einer ethisch fundierten Ablehnung aller Rüstungsexporte einerseits und einer die ethische Dimension leugnenden, an wirtschaftlichen Zielen orientierten und kurzatmigen (Ultra)Pragmatik andererseits dominiert werden. Ein derartiges Aufeinanderprallen von Gegensätzen führt aber in der Sache nicht weiter und trägt dazu bei, die Normierung der Rüstungsexporte auf einem Entwicklungspfad zu belassen, der teilweise in Richtung eines Abbaus staatlicher Überwachung führt und die Kontrollen denjenigen privaten Akteuren überträgt, die es eigentlich zu kontrollieren gilt. Aber nicht nur die neuere Entwicklung des Rüstungsexportrechts ist bedenklich, ebenso unbefriedigend ist es, dass im Bereich der Kriegswaffenexporte eine jahrzehntealte, wohl verfassungswidrige Genehmigungspraxis fortgesetzt wird. Um diesen Missständen abzuhelpfen, ist unter anderem Information notwendig.

6.1 Überblick der Regelungen

(6.02) Rüstungsexportrecht wird auf drei verschiedenen Ebenen geschaffen: Die deutschen Gesetze sind eingebettet in ein Regelungssystem der Europäischen Union. Deutsche und europäische Normen werden ihrerseits ergänzt von völkerrechtlichen Abkommen, Konventionen und anderen Rechtsakten, wie etwa Beschlüssen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen.

Die wichtigsten deutschen Bestimmungen finden sich im *Grundgesetz* (GG), dem *Kriegswaffenkontrollgesetz* (KWKG) und dem zum 1. Septem-

ber 2013 novellierten *Außenwirtschaftsgesetz*¹⁸³ (AWG) sowie der gleichzeitig neugefassten *Außenwirtschaftsverordnung* (AWVO).

Europäische Regulierungen haben ihre Grundlagen im Vertrag über die Europäische Union (EUV) und im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Daneben sind vor allem drei weitere europäische Normierungen wichtig: Im Gemeinsamen Standpunkt des Rates betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern¹⁸⁴ (*Gemeinsamer Standpunkt*) werden inhaltliche Kriterien für die Ausfuhr von Rüstungsgütern festgelegt. Der Handel mit Gütern, die sowohl zivilen wie militärischen Zwecken dienen können, wird in der Verordnung über eine Gemeinschaftsregelung für die Kontrolle der Ausfuhr, der Verbringung, der Vermittlung und der Durchfuhr von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck¹⁸⁵ (*Dual-Use-VO*) geregelt. Den innereuropäischen Handel mit Rüstungsgütern zu erleichtern, ist das Ziel der Richtlinie zur Vereinfachung der Bedingungen für die innergemeinschaftliche Verbringung von Verteidigungsgütern¹⁸⁶ (*VerbringungsRL*, oft auch als „Verteidigungsgüterrichtlinie“ bezeichnet).

Aus der Vielzahl völkerrechtlicher Regelungen, die Fragen des Handels mit Rüstungsgütern betreffen, hier aber nicht weiter behandelt werden, seien neben der Satzung der Vereinten Nationen, welche die rechtliche Grundlage etwa für Embargos gegen bestimmte Staaten bildet, hier nur der Arms Trade Treaty (ATT)¹⁸⁷ und der Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (Atomwaffensperrvertrag) erwähnt, der bereits seit 1970 in Kraft ist und dessen zentrales Ziel es ist, die Verbreitung von Kernwaffen zu verhindern. Völkerrechtliche Verpflichtungen werden in den verschiedenen deutschen und europäischen Regelungen in der Form berücksichtigt, dass ihre Einhaltung meist zur Bedingung einer Exportgenehmigung gemacht wird.

(6.03) Rüstungsexportkontrollen gehören gesetzessystematisch zum Gebiet des Außenwirtschaftsrechts, auf dem Staaten traditionell gesetzgebend tätig werden. Sinn dieser Aktivitäten ist es, einen Ausgleich zwischen dem Interesse an einem freien Außenhandel und entgegengesetzten Zie-

¹⁸³ Zu Inhalten der Novellierung siehe Voland, Thomas, „Wellnesskur“ für das Außenwirtschaftsrecht: Überblick über die AWG-Novelle, GWR 2013 (264-267).

¹⁸⁴ Gemeinsamer Standpunkt 2008/944/GASP des Rates vom 8. Dezember 2008.

¹⁸⁵ Verordnung (EG) Nr. 428/2009 des Rates vom 5. Mai 2009.

¹⁸⁶ Richtlinie 2009/43/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Mai 2009.

¹⁸⁷ Siehe Kapitel 5.2

len des Gemeinwohls herzustellen.¹⁸⁸ Für den Bereich des Exports von Rüstungsgütern sind vor allem die Wahrung des friedlichen Zusammenlebens der Völker, die Einhaltung internationaler Verpflichtungen, die Wahrung der Menschenrechte und die Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik Deutschland solche, an verschiedenen Stellen rechtlich fixierten Ziele des Gemeinwohls, die eine Beschränkung der Außenwirtschaftsfreiheit erlauben.

Einen besonderen Bereich innerhalb des Exports von Rüstungsgütern stellen in Deutschland die Ausfuhren von sogenannten Kriegswaffen dar, die nach deutschem Recht normalerweise untersagt und nur mit besonderer Genehmigung der Bundesregierung zulässig sind. Hier kehrt sich also die Argumentationsrichtung um: Der Staat muss nicht begründen, weshalb er eine Ausfuhr im Einzelfall nicht gestattet, sondern lediglich prüfen, ob im Einzelfall eine Ausnahme vom allgemeinen Verbot des Kriegswaffenexports in Betracht kommt.

6.2 Verfassungsrechtlicher Rahmen

(6.04) Die Grundlagen für das deutsche Recht der Rüstungsexporte finden sich im Grundgesetz. Art. 26 Abs. 1 GG bestimmt, dass alle Handlungen, die absichtlich das friedliche Zusammenleben unter den Völkern stören und besonders die Vorbereitung eines Angriffskrieges verfassungswidrig und unter Strafe zu stellen sind. Art. 26 Abs. 2 GG stellt die Herstellung und Verbreitung von Kriegswaffen unter den Vorbehalt einer Genehmigung durch die Bundesregierung. Diese Vorschrift bildet den Kern der deutschen Rüstungsexportkontrolle, soweit nämlich Kriegswaffen betroffen sind.

Beide Normen sind in der Geschichte der deutschen Verfassungen auf nationaler Ebene ohne Vorläufer¹⁸⁹ und als Folge der Erfahrung des Zweiten Weltkrieges zu verstehen.

Daneben spielt auch der grundrechtliche Schutz der Tätigkeit von Rüstungsexporturen eine wesentliche Rolle für die Ausgestaltung des Rüstungsexportrechts.

¹⁸⁸ So etwa OLG Düsseldorf, NStZ 1987, 565 (566) für das Außenwirtschaftsgesetz.

¹⁸⁹ Immerhin enthielt die Weimarer Reichsverfassung von 1919 in ihrer Präambel ein Bekenntnis zum Frieden und bestimmte in Art.148 Abs. 1 die Völkerverständigung zu einem Erziehungsziel. Eine Ächtung des Angriffskrieges enthielten aber die nach dem Krieg, aber noch vor dem Grundgesetz entstandenen Verfassungen der Länder Baden, Württemberg-Baden, Württemberg-Hohenzollern und Hessen.

Inhalte von Art. 26 GG

(6.05) Zusammen mit der Präambel des Grundgesetzes, in der der Wille Deutschlands bekundet wird, dem Frieden in der Welt zu dienen, bildet Art. 26 GG den deutlichsten Anhaltspunkt für eine Friedensorientierung des Grundgesetzes. Als weitere Hinweise in diese Richtung kann man Art. 9 Abs. 2 GG heranziehen, der Vereinigungen verbietet, welche sich gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten sowie Art. 25 GG, der die allgemeinen Normen des Völkerrechts zu Normen des deutschen Bundesrechts macht, damit auch das völkerrechtliche Verbot eines Angriffskrieges. Diese sogenannte „Friedens-Finalität“¹⁹⁰ stellt einen wichtigen Bezugspunkt des Grundgesetzes und damit jeglicher Tätigkeit des deutschen Staates dar. Allerdings bedeutet dies keine generelle Ächtung des Krieges, wie sie im Parlamentarischen Rat diskutiert und dann unter Verweis auf das völkerrechtlich garantierte Selbstverteidigungsrecht der Staaten verworfen wurde¹⁹¹. Dies ergibt sich aus einer Reihe von Vorschriften des Grundgesetzes, die von der Errichtung der Bundeswehr und ihrem kriegsrischen Einsatz zur Landesverteidigung oder in Systemen der kollektiven Sicherheit handeln¹⁹².

(6.06) Im Parlamentarischen Rat gleichfalls umstritten war der genaue Inhalt von Art. 26 Abs. 2 GG.¹⁹³ Zwar scheint Einigkeit darüber bestanden zu haben, dass das Verbot der Friedensstörung in Abs. 1 einer Absicherung im Vorfeld bedurfte, indem man die Produktion und Verbreitung von Waffen begrenzte. Fraglich war aber, welche Güter erfasst werden sollten und ob es die Möglichkeit einer Ausnahmegenehmigung für die Produktion und die Verbreitung von Waffen geben sollte. Letztlich entschied sich der Verfassungsgeber für einen engen Begriff der Kriegswaffen, um Jagd- und Sportwaffen nicht zu erfassen, und bezog auch bewusst die sonstigen Rüstungsgüter, wie etwa zur Herstellung von Kriegswaffen geeignete Werkzeugmaschinen nicht mit ein. Gleichzeitig wurde beschlossen, einen Genehmigungsvorbehalt für die Bundesregierung einzuführen. Ob eine Kontrolle nach Art. 26 Abs. 2 GG stattfindet, bestimmt sich danach, ob es

¹⁹⁰ Denninger, Erhard, Zur Zulässigkeit einer so genannten „Zivilklausel“ im Errichtungsgesetz für das geplante Karlsruher Institut für Technologie (KIT). Gutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung (2009) S. 9-11.

¹⁹¹ Vgl. Hartwig, Matthias, in: Umbach / Clemens (Hrsg.), Grundgesetz. Mitarbeiterkommentar und Handbuch, Bd. 1, 2002, Art. 26 Rn. 3 m.w.N.

¹⁹² Vor allem Artt. 12A; 73 Abs. 1 Nr. 1; 87a; 115a ff.; 24 Abs. 2 GG.

¹⁹³ Vgl. zum folgenden Hartwig, Matthias, in: Umbach / Clemens (Hrsg.), Grundgesetz. Mitarbeiterkommentar und Handbuch, Bd. 1, 2002, Art. 26 (2002) Rn. 3 m.w.N.

um „zur Kriegführung bestimmte Waffen“ geht. Dieser Begriff wird im KWKG, das der Ausführung von Art. 26 Abs. 2 GG dient, nicht abstrakt bestimmt. Vielmehr stellt die Bundesregierung nach § 1 Abs. 2 KWKG die Kriegswaffenliste (KL) auf, die alle Gegenstände, Stoffe und Organismen enthält, welche der Kontrolle nach Art. 26 Abs. 2 GG und nach KWKG unterliegen sollen. Allerdings sollen nach § 1 Abs. 2 KWKG auf dieser Liste nur solche Dinge aufgeführt werden, die geeignet sind, der Gewaltanwendung bei bewaffneten Auseinandersetzungen *zwischen Staaten* zu dienen. Diese Einschränkung wird der Intention von Art. 26 Abs. 2 GG nicht gerecht, die auf eine Abwehr von friedensstörenden Handlungen im Sinne von Art. 26 Abs. 1 GG gerichtet ist¹⁹⁴, gleichgültig, ob diese zwischen Staaten oder innerhalb von Staaten stattfinden. Ohnedies werden in Bürgerkriegen regelmäßig Waffen verwendet, die auch in bewaffneten Konflikten zwischen Staaten eingesetzt werden können.¹⁹⁵ Es kommt daher aus Sicht von Art. 26 Abs. 2 GG für die Eigenschaft als Kriegswaffe darauf an, ob die Waffe objektiv zu einer Störung des Friedens im Sinne von Art. 26 Abs. 1 GG, also zur Kriegführung geeignet ist.

(6.07) Als genehmigungsbedürftige Handlungen nennt Art. 26 Abs. 2 GG das Herstellen, Befördern und Inverkehrbringen von Kriegswaffen.

Mit *Herstellen* sind sowohl die vollständige Neuanfertigung und der Zusammenbau von Kriegswaffen aus vorhandenen Komponenten gemeint, als auch ein Umbau vorhandener Waffen zu Kriegswaffen.¹⁹⁶ Vom Zweck der Vorschrift her, die Entstehung von Kriegswaffen zu kontrollieren, scheint es richtig, auch die Wiederherstellung vollständig gebrauchsunfähig gewordener Kriegswaffen der Genehmigungspflicht zu unterwerfen.¹⁹⁷

Als *Inverkehrbringen* ist es zu verstehen, wenn derjenige, der die Kriegswaffe in seiner Gewalt hat, einem anderen die Möglichkeit eröffnet, auf die Waffe zuzugreifen.¹⁹⁸ Der Begriff geht also über eine kommerzielle Ver-

¹⁹⁴ Doehring, Karl, § 178 Das Friedensgebot des Grundgesetzes, in: Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts, Bd. 7, 1992, Rn. 39.

¹⁹⁵ Vgl. Streinz, Rudolf, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 6. Aufl. 2011, Art. 26 Rn. 37.

¹⁹⁶ Streinz, Rudolf, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 6. Aufl. 2011, Art. 26 Rn. 40.

¹⁹⁷ Epping, Volker, Grundgesetz und Kriegswaffenkontrolle: Erfüllung des Verfassungsauftrags durch den einfachen Gesetzgeber?, 1993, S. 130.

¹⁹⁸ Hartwig, Matthias, in: Umbach / Clemens (Hrsg.), Grundgesetz. Mitarbeiterkommentar und Handbuch, Bd. 1, 2002, Art. 26 Rn. 36; Epping, Volker, Grundgesetz und Kriegswaffenkontrolle: Erfüllung des Verfassungsauftrags durch den einfachen Gesetzgeber?, 1993, S. 198ff. So auch § 2 Abs. 2 KWKG.

marktung hinaus, sondern zielt auf jede Übertragung der tatsächlichen Möglichkeit, eine Kriegswaffe zu verwenden.

Unter *Befördern* ist jeder Transport von Kriegswaffen zu verstehen. Damit sind auch die Ein-, Aus- und Durchfuhr von Kriegswaffen erfasst,¹⁹⁹ also solche Transportvorgänge, die sich nicht auf das Bundesgebiet beschränken. Dies wird zwar vereinzelt bestritten,²⁰⁰ ergibt sich aber aus der friedenssichernden Intention von Art. 26 Abs. 2 GG, aus deren Sicht gerade eine Ausfuhr von Kriegswaffen problematisch ist.

(6.08) Die Genehmigung der Bundesregierung wirkt als Ausnahmegenehmigung einer grundsätzlich verbotenen Tätigkeit.²⁰¹ Dies entspricht auch der Intention von Art. 26 Abs. 1 und Abs. 2 GG, friedensstörende Handlungen zu ächten und eventuelle Vorbereitungen einer strengen Kontrolle zu unterwerfen. Dementsprechend stellt § 22a KWKG auch die Herstellung, die Beförderung und das Inverkehrbringen von Kriegswaffen ohne Genehmigung unter Strafe und es besteht kein Anspruch auf eine Genehmigung, § 6 Abs. 1 KWKG.

¹⁹⁹ Herdegen, Matthias, in: Herzog/Herdegen/Klein/Scholz (Hrsg.), *Maunz/Dürig, Grundgesetz*, (69. Lfg. 2013) Art. 26 Rn. 53.

²⁰⁰ Epping, Volker, *Grundgesetz und Kriegswaffenkontrolle: Erfüllung des Verfassungsauftrags durch den einfachen Gesetzgeber?*, 1993, S. 175ff.

²⁰¹ Streinz, Rudolf, in: Sachs (Hrsg.), *Grundgesetz*, 6. Aufl. 2011, Art. 26 Rn. 45; a.A. Epping, Volker, *Grundgesetz und Kriegswaffenkontrolle: Erfüllung des Verfassungsauftrags durch den einfachen Gesetzgeber?*, 1993, S. 110ff.

Aktion Aufschrei – Stoppt den Waffenhandel!²⁰²

Aus der Zivilgesellschaft mehren sich die Stimmen, die eine Klarstellung des Art. 26 Abs. 2 des GG fordern. Die „Aktion Aufschrei – Stoppt den Waffenhandel!“, das bisher größte Bündnis gegen den Export von Kriegswaffen und Rüstungsgütern, wird von kirchlichen Werken, zahlreichen Friedensinitiativen und christlichen Gruppen getragen. Die Kampagne spricht sich grundsätzlich gegen den Export von Kriegswaffen und Rüstungsgütern aus und fordert Art. 26, Abs. 2 des GG zu präzisieren. In ihrer Forderung findet sich eine Neuformulierung des besagten Artikels: „Zur Kriegsführung bestimmte Waffen dürfen nur mit Genehmigung der Bundesregierung hergestellt, befördert und in den Verkehr gebracht werden. Das Nähere regelt das Kriegswaffenkontrollgesetz. Kriegswaffen und sonstige Rüstungsgüter werden grundsätzlich nicht exportiert. Das Nähere regelt das Rüstungsexportgesetz.“

Außenwirtschaftsfreiheit außerhalb des Bereichs der Kriegswaffen

(6.09) Während auf die Genehmigung der Herstellung und Verbreitung von Kriegswaffen kein Anspruch besteht, weil Art. 26 GG mit der Ächtung friedensstörender Handlungen auch ein Verbot der genannten Tätigkeiten verbindet – das freilich durch Genehmigung punktuell aufgehoben werden kann – gibt es ein solches verfassungsrechtliches Verbot für die Herstellung und Verbreitung sonstiger Rüstungsgüter nicht. Damit stehen solche Tätigkeiten unter grundrechtlichem Schutz, und zwar primär unter demjenigen der Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG, daneben auch der Eigentumsgarantie und der Allgemeinen Handlungsfreiheit nach Art. 14 Abs. 1 bzw. Art. 2 Abs.1 GG.

Aus dem grundrechtlichen Schutz für die Herstellung und Verbreitung von Rüstungsgütern, die keine Kriegswaffen sind, ergibt sich der grundsätzliche Anspruch, diese Tätigkeiten durchzuführen. Anders formuliert: Der Staat muss die Verweigerung einer Genehmigung jeweils begründen.

6.3 Genehmigung von Exporten

(6.10) Im Folgenden werden die Grundzüge des sehr komplexen Systems der deutschen und europäischen Ausfuhrkontrollen von Rüstungs- und Dual-Use-Gütern dargestellt. Deutsches und europäisches Recht greifen

²⁰² Nähere Informationen unter: <http://www.aufschrei-waffenhandel.de/>

teilweise eng ineinander; die europäischen Vorschriften überformen dabei das deutsche Recht in weiten Teilen.

Genehmigungspflichtigkeit bestimmter Exporte

(6.11) Exporte gliedern sich nach Terminologie und Systematik des AWG sowie der europäischen Regelungen je nach Bestimmungsgebiet in *Verbringung* und *Ausfuhr*. Exporte in Mitgliedstaaten der EU werden als *Verbringung* bezeichnet, Exporte in Drittstaaten als *Ausfuhr*, § 2 Abs. 3 und Abs. 21 AWG; vgl. auch Art. 3 Nr. 2, 6 VerbringungsRL der EU. Es bestehen unterschiedliche Genehmigungspflichten.

(6.12) Genehmigungspflichten für Verbringungen und Ausfuhren können im Wesentlichen an vier verschiedene Merkmale anknüpfen: Eigenschaften des Exportgutes, den Verwendungszweck, den Bestimmungsort und persönliche Merkmale des Empfängers.

Die Pflicht zur Genehmigung von Ausfuhren und Verbringungen von Rüstungs- und Dual-Use-Gütern knüpft häufig an *Eigenschaften des Exportgegenstandes* an. Sie folgt dann daraus, dass das zu exportierende Gut auf einer der einschlägigen Listen geführt wird. Dieses sind im wesentlichen Anhang I der Dual-Use-VO der EU, der Anhang der VerbringungsRL, Anhang I der Feuerwaffenverordnung der EU²⁰³ (FeuerwaffenVO), sowie die Ausfuhrliste (AL), die als Anlage zur AWVO aufgestellt wird. In Teil I Abschnitt A der AL werden Waffen, Munition und Rüstungsgüter gelistet. Hier sind auch die in der Kriegswaffenliste (KL) gelisteten Kriegswaffen enthalten. Teil I Abschnitt B der AL umfasst Güter mit doppeltem Verwendungszweck, die nicht in Anhang I der Dual-Use-VO gelistet sind (sogenannte national erfasste Güter). Zuletzt begründet auch die Listung eines Gutes auf der KL besondere Genehmigungspflichten nach dem KWKG für Ausfuhr und Verbringung.

(6.13) *Verwendungszweckbezogene* Genehmigungspflichten bestehen vor allem nach Art. 4 Abs. 1-4 Dual-Use-VO: Danach ist die Ausfuhr von nicht gelisteten Gütern mit doppeltem Verwendungszweck etwa genehmigungspflichtig, wenn sie im Zusammenhang mit ABC-Waffen Verwendung finden sollen (Abs. 1) oder falls bekanntermaßen eine militärische Endverwen-

²⁰³ Verordnung (EU) Nr. 258/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2012.

derung geplant ist und gegen das Empfängerland ein Waffenembargo der EU, der OSZE oder der Vereinten Nationen besteht (Abs.2).²⁰⁴

Danach gibt es folgende Genehmigungspflichten für Ausfuhren:

- Güter, die auf der AL Abschnitt A gelistet sind. Es handelt sich dabei um Waffen, Munition und sonstiges Rüstungsmaterial. Eine Genehmigungspflicht besteht nach § 8 Abs. 1 Nr. 1 AWVO.
- Güter, die auf Anhang I der Dual-Use-VO gelistet sind. Eine Genehmigungspflicht ergibt sich aus Art. 3 Abs. 1 Dual-Use-VO.
- Güter, die auf der AL Abschnitt B gelistet sind. Dies sind Güter mit doppeltem Verwendungszweck, die nur national, also nicht in der Dual-Use-Verordnung aufgeführt sind. Die Ausfuhr ist nach § 8 Abs. 1 Nr. 2 AWVO genehmigungspflichtig.
- Güter, die auf Anhang I der FeuerwaffenVO gelistet sind. Ihre Ausfuhr ist nach Art. 4 Abs. 1 FeuerwaffenVO genehmigungspflichtig.
- Güter, die nicht gelistet, aber für einen gewissen Verwendungszweck und teilweise auch für gewisse Empfängerländer bestimmt sind. Die Ausfuhr ist nach § 9 AWVO, Art. 4 Dual-Use-VO genehmigungspflichtig.

Für Verbringungen bestehen die folgenden Genehmigungspflichten:

- Rüstungsgüter, die auf der AL Abschnitt A gelistet sind. Eine Genehmigungspflicht besteht nach § 11 Abs. 1 AWVO.
- Güter, die auf der AL Abschnitt B gelistet sind. Die Verbringung dieser national gelisteten Güter ist genehmigungspflichtig, wenn dem Verbringer bekannt ist, dass das endgültige Bestimmungsziel außerhalb der EU liegt. Die Ausfuhr ist nach § 8 Abs. 1 Nr. 2 AWVO genehmigungspflichtig.
- Güter, die weder auf der AL noch in Anhang I der Dual-Use-Verordnung erfasst sind, falls sie bekanntermaßen für die Errichtung oder den Betrieb von kerntechnischen Anlagen bestimmt sind und von § 9 Abs. 1 Nr. 2 AWVO genannte Staaten Endbestimmungsländer sind.

(6.14) Reine *länderbezogene Exportrestriktionen* setzen unions- oder völkerrechtlich beschlossene Embargos ins Werk. Dies geschieht durch §§ 74f. AWVO sowie einzelne Verordnungen der EU. Eine Genehmigung der

²⁰⁴ Vgl. etwa auch § 9 Abs. 1 AWVO: Es besteht Kenntnis über die vorgesehenen Verwendung eines nicht gelisteten Gutes in kerntechnischen Anlagen und das Empfängerland gehört zu den in Abs. 1 Nr. 2 gelisteten Staaten.

unmittelbar betroffenen Ausfuhren ist verboten. Bisweilen werden aber besondere Genehmigungspflichten für bestimmte sonstige Ausfuhren in die Embargostaaten angeordnet, die die Wirksamkeit des Embargos absichern sollen.

(6.15) Neben die traditionellen, sich am Hoheitsgebiet von Staaten orientierenden Embargos, mit oft unbefriedigender Wirkung sind seit Beginn der neunziger Jahre und dann verstärkt seit den Anschlägen vom 11. September 2001 völkerrechtliche Handelssanktionen getreten,²⁰⁵ die bestimmte nicht-staatliche Akteure treffen sollten, Organisationen ebenso wie natürliche Personen. Diese *personenbezogenen Exportbeschränkungen* werden durch Verordnungen der EU umgesetzt und sind meist schlicht als Verbote der Bereitstellung wirtschaftlicher Ressourcen ausgestaltet. Regelmäßig sind keine besonderen Genehmigungspflichten vorgesehen.

Inhaltliche Kriterien für eine Exportgenehmigung

(6.16) Für die Genehmigung der Exporte von Kriegswaffen, sonstigen Rüstungs- und Dual-Use Gütern gibt es im wesentlichen drei Gruppen inhaltlicher Beurteilungsmaßstäbe, die häufig in Kombination auf ein Genehmigungsverfahren anzuwenden sind. Dabei fällt auf, dass die Bestimmungen generell nicht davon sprechen, was geschehen soll, sondern lediglich schildern, was nicht geschehen darf.²⁰⁶ Der Bereich genehmigungsfähiger Rüstungsexporte wird lediglich ex negativo bestimmt; an einer rechtlich verbindlichen Zielbestimmung für Rüstungsexporte fehlt es.

Gemeinsamer Standpunkt

(6.17) Zunächst enthält der *Gemeinsame Standpunkt* der EU von 2008 einen Satz von acht Kriterien²⁰⁷, anhand derer von allen Mitgliedstaaten der EU die Ausfuhr von Gütern zu beurteilen ist, die auf der eigens geschaffenen Gemeinsamen Militärgüterliste der EU vom 27. Februar 2012 verzeichnet sind.

²⁰⁵ Dazu Wagner, Markus, Die wirtschaftlichen Maßnahmen des Sicherheitsrates nach dem 11. September 2001 im völkerrechtlichen Kontext – Von Wirtschaftssanktionen zur Wirtschaftsgesetzgebung?, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 2003 S. 897ff.

²⁰⁶ Moltmann, Bernhard, Frieden schaffen mit Waffen, in: Boemcken, Marc et al. (Hrsg.): Friedensgutachten 2013, Münster 2013, S. 151f.

²⁰⁷ Zur Wirksamkeit dieser Kriterien jüngst Grebe, Jan, Harmonized EU Arms Exports Policies in Times of Austerity? Adherence to the Criteria of the EU Common Position on Arms Exports, Bonn 2013.

Zu prüfen sind: die Einhaltung internationaler Verpflichtungen durch die Mitgliedstaaten (Kriterium 1); die Lage der Menschenrechte im Endbestimmungsland (Kriterium 2); die innere Lage im Endbestimmungsland (Kriterium 3); Frieden und Stabilität in der Empfängerregion (Kriterium 4); nationale Sicherheit der Mitgliedstaaten und befreundeter Staaten (Kriterium 5); Verhalten des Käuferlandes in Bezug auf Terrorismus, Völkerrecht und Bemühungen um internationale Abrüstung (Kriterium 6); Risiko unerwünschter Weiterleitung von Rüstungsgütern (Kriterium 7); die Verträglichkeit eines Exportes mit der Entwicklung des Empfängerlandes (Kriterium 8).

(6.18) In jedem Fall ist die Auswirkung eines geplanten Exports von Militärgütern auf die acht Kriterien zu prüfen. Dabei sind die einzelnen Prüfprogramme unterschiedlich, denn die Kriterien sind teilweise komplex aufgebaut und berücksichtigen unterschiedliche Sicherheiten bei der tatsächlichen Beurteilung und Prognose. So betrifft das zweite Kriterium die Achtung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts durch den Empfängerstaat. Kommt der Ausfuhrstaat zu dem Ergebnis, es bestehe eindeutig das Risiko, das Exportgut werde zu Maßnahmen der Unterdrückung genutzt, ist die Genehmigung zu verweigern. Fällt die Prognose nicht eindeutig aus, ist eine strenge Einzelfallprüfung für eine Genehmigung vorzunehmen, falls die Vereinten Nationen, die EU oder der Europarat im Empfängerland schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen festgestellt haben. Dabei muss insbesondere berücksichtigt werden, inwieweit das Ausfuhrgut für repressive Zwecke eingesetzt werden kann. Weitere Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes betreffen etwa die Auswirkungen einer Ausfuhr auf die Entwicklungslage im Empfängerland, auf Frieden und Stabilität der Zielregion sowie auf die Einhaltung internationaler Verpflichtungen durch die Exportländer.

(6.19) Weiterhin haben die Kriterien selber wohl unterschiedliches Gewicht: Während eine Ausfuhr nicht genehmigt werden darf, die nach dem dritten Kriterium bewaffnete Konflikte oder Spannungen auslösen, verlängern oder verschärfen würde, muss die Entwicklungsverträglichkeit einer Ausfuhr (Kriterium 8) bei der Genehmigung lediglich geprüft werden. Eventuelle Schlussfolgerungen aus dem Ergebnis der Prüfung zu ziehen, bleibt dem Ausfuhrstaat selbst überlassen.

(6.20) Der Gemeinsame Standpunkt ist zwar rechtlich verbindlich, jedoch werden nur die Mitgliedstaaten berechtigt und verpflichtet, nicht aber Drittstaaten oder Private, die aus dem Gemeinsamen Standpunkt keine Rechte ableiten können. Auch für die Mitgliedstaaten gibt es kein praktikables Verfahren, die Einhaltung des Gemeinsamen Standpunktes gerichtlich durchzusetzen, da der Europäische Gerichtshof nach Art. 275 AEUV ausdrücklich nicht zuständig ist. Theoretisch besteht für die Mitgliedstaaten noch die Möglichkeit, sich untereinander durch Anrufung des Internationalen Gerichtshofs in einem Schiedsverfahren zur Beachtung des Standpunktes anzuhalten. Dafür müssten sich die Parteien jedoch zuvor auf ein Schiedsverfahren einigen.

Politische Grundsätze der Bundesregierung

(6.21) Im Jahr 2000 hat die Bundesregierung für den Bereich der Rüstungsexportentscheidungen die „*Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern*“²⁰⁸ überarbeitet. Die politischen Grundsätze betreffen alle deutschen Genehmigungsverfahren nach AWG und KWKG. Es handelt sich dabei um einen Beschluss der Bundesregierung, der keine rechtliche Wirkung nach außen entfaltet, sondern die Ausübung des Ermessens bei der Genehmigung von Ausfuhren leiten soll.

(6.22) Inhaltliches Ziel ist es – wie es eingangs der Grundsätze heißt – die Rüstungsexportpolitik restriktiv zu gestalten, den Export von Rüstungsgütern am außenpolitischen Interesse der Bundesrepublik zu orientieren und einen Beitrag zur Sicherung des Friedens, der Menschenrechte und der nachhaltigen Entwicklung zu leisten. Zu diesem Zweck wird zunächst der ohnedies verbindliche Gemeinsame Standpunkt auch in die politischen Grundsätze aufgenommen, seine Kriterien werden teilweise darüber hinaus als Teil der Politischen Grundsätze reformuliert. So wird in II. 5. der Grundsätze wie im siebten Kriterium des Gemeinsamen Standpunktes vom Empfängerstaat eine wirksame Endverbleibskontrolle für gelieferte Güter gefordert.

(6.23) Weiterhin stellen die Grundsätze aber auch eigene politische Kriterien der Bewertung von Genehmigungsanträgen auf: So sollen rüstungs-

²⁰⁸ <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/A/aussenwirtschaftsrecht-grundsaeetze,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>

wirtschaftliche Kooperationen im bündnis- oder europapolitischen Interesse liegen und mit dem Grundsatz einer restriktiven Rüstungsexportpolitik abgewogen werden, II. 2. und 3. der Politischen Grundsätze. Eine weitere anspruchsvolle Aufgabe stellt sich die Bundesregierung in III. 1. Dort wird festgelegt, dass der Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern in Staaten außerhalb von EU und NATO nicht zum Aufbau zusätzlicher, auf den Export gerichteter Kapazitäten in der deutschen Rüstungswirtschaft führen darf.

(6.24) Die Wirksamkeit der Politischen Grundsätze ist angesichts mangelnder Transparenz der deutschen Rüstungsexportpolitik²⁰⁹ schwer zu beurteilen. Aufgrund der beobachtbaren Exportentscheidungen und auch vor dem Hintergrund der sogenannten „Merkel-Doktrin“ einer sicherheitspolitischen Ertüchtigung von Partnerstaaten mittels deutscher Rüstungsexporte²¹⁰ scheint die steuernde Wirkung der Grundsätze, gemessen an ihrem selbstformulierten Ziel einer restriktiven Rüstungsexportpolitik, bislang nicht ausreichend zu sein. Zentrale Ursache dafür ist, dass es an einer wirksamen Kontrolle ihrer Beachtung fehlt. Eine rechtliche Kontrolle scheidet aus, da die Grundsätze eben keine Rechtssätze sind. Eine politische Kontrolle scheitert bereits im Ansatz an der fehlenden Transparenz der Rüstungsexportentscheidungen der Bundesregierung.

Kriegswaffenkontroll- und Außenwirtschaftsgesetz

(6.25) Zuletzt gibt es die rechtlich verbindlichen und von deutschen Gerichten überprüfbaren Kriterien, wie sie sich aus dem KWKG und dem AWG ergeben. Der harte Kern dieser Kriterien ist dabei als Versagungstatbestände formuliert, d.h. sie beschreiben Umstände, unter denen eine Genehmigung zu versagen ist.

Abgrenzung zwischen AWG und KWKG nach Kriegswaffenliste

(6.26) Für eine Ausfuhr von Rüstungsgütern aus Deutschland ist zu entscheiden, ob dieser Export sich nach dem KWKG in Verbindung mit dem AWG oder nur nach dem AWG vollzieht.²¹¹

²⁰⁹ Dazu Grebe, Jan/ Roßner, Sebastian, Parlamentarische Kontrolle und Transparenz von Rüstungsexporten, 2013, insb. S. 16ff.

²¹⁰ <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2012/10/2012-10-22rede-merkel-bundeswehr.html>.

²¹¹ Wie sich aus § 1 Abs. 2 AWG und aus § 6 Abs. 4 KWKG ergibt, verdrängt das KWKG nicht das AWG. Ist das KWKG einschlägig, sind damit Genehmigungen nach KWKG und nach AWG erforderlich.

Der Unterschied ist aus zwei Gründen praktisch relevant:

Wie ausgeführt, ist die Ausfuhr von Kriegswaffen gem. Art. 26 GG generell untersagt; auf eine ausnahmsweise mögliche Genehmigung besteht kein Anspruch.²¹² Anders liegt dies bei der Ausfuhr sonstiger Rüstungsgüter, für deren Untersagung besondere Gründe erforderlich sind, die es rechtfertigen, in die betroffenen Grundrechte einzugreifen.

Weiterhin unterliegt der Export von Kriegswaffen in Teilen nicht den im Übrigen geltenden europäischen Regelungen über den Gemeinsamen Markt, da die Artt. 36 und 346 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) den Kern der Rüstungspolitik und damit auch des Exports von bestimmten Rüstungsgütern in der Verantwortung der Mitgliedstaaten belassen. Allerdings sind die Regelungen über die Gemeinsame Sicherheits- und Außenpolitik prinzipiell anwendbar. Dies betrifft vor allem den eingangs erwähnten Gemeinsamen Standpunkt, auf den noch näher eingegangen wird.

(6.27) Die deutschen Regelungen des einfachen Rechts vollziehen die Unterscheidung nach, die in Art. 26 Abs. 1 S. 1 GG angelegt ist. Danach werden Herstellung und Verbreitung von Rüstungsgütern in Deutschland zwischen zwei Regulierungssystemen aufgeteilt, je nachdem, ob es sich um „direkt zur Kriegführung bestimmte Waffen“²¹³ handelt oder nicht. Kriegswaffen fallen unter das KWKG, sonstige Rüstungsgüter unter das AWG und die AWVO.

(6.28) Obwohl es einen verfassungsrechtlichen Kern des Begriffs der Kriegswaffe gibt (s.o.), werden darunter nur solche Waffen verstanden, die in der Kriegswaffenliste aufgeführt werden²¹⁴, welche als Anhang zum KWKG von der Bundesregierung gem. § 1 Abs. 2 KWKG in Form einer Rechtsverordnung aufgestellt wird. Nach Ansicht der Rechtsprechung ist die Liste abschließend. Die Nennung in der Liste begründet für alle aufgeführten Gegenstände die unwiderlegliche, also von einem Gericht nicht weiter zu prüfende Vermutung, dass es sich bei ihnen um Kriegswaffen handele.²¹⁵ Dies bedeutet praktisch, dass die Inhalte der Liste gerichtlich nicht kontrolliert werden können. Es bleibt damit vollständig in der Ver-

²¹² Art. 26 Abs. 2 GG; § 6 Abs. 1 KWKG; vgl. BVerwGE 61, 24 (31 f.)

²¹³ § 1 KWKG.

²¹⁴ BVerwGE 61, 24 (26).

²¹⁵ BVerwGE 61, 24 (29ff.); a.A. Herdegen, Matthias, in: Herzog/Herdegen/Klein/Scholz (Hrsg.), Maunz/Dürig, Grundgesetz, (69. Lfg. 2013) Art. 26 Rn. 48.

antwortung der Bundesregierung, zu entscheiden, ob es sich bei bestimmten Gegenständen um Waffen handelt, die aufgrund ihrer Eigenschaften objektiv zu militärischen Zwecken bestimmt sind oder um andere Arten von Waffen.

Kriegswaffenkontrollgesetz (KWKG)

(6.29) § 6 Abs. 1 KWKG bestimmt ausdrücklich, dass es keinen Anspruch auf eine Genehmigung gibt. Diese im deutschen Recht ungewöhnliche Formulierung bedeutet, dass es keinen Sachverhalt gibt, bei dessen Vorliegen eine Genehmigung zwingend erteilt werden müsste.²¹⁶ Die Formulierung bedeutet jedoch nicht, dass die Behörde ein freies, d.h. rechtlich ungebundenes Ermessen ausüben kann. Sie hat vielmehr bei der Entscheidung ihr Ermessen pflichtgemäß, also unter Berücksichtigung von Sinn und Zweck des Gesetzes auszuüben.²¹⁷ Dieser ergibt sich vor allem aus dem Charakter des KWKG als Ausführungsgesetz zu Art. 26 Abs. 2 GG: Im Vordergrund steht es, Störungen des Friedens zu vermeiden. § 6 Abs. 2 KWKG nennt weiterhin beispielhaft Umstände, unter denen eine Genehmigung verweigert werden kann. Die Aufzählung ist also nicht abschließend, lässt aber Teile der gesetzgeberischen Intentionen erkennen. Hervorzuheben ist § 6 Abs. Nr. 1 KWKG, der den Schutz guter Beziehungen Deutschlands zu anderen Staaten vor den negativen Auswirkungen der Herstellung und Verbreitung von Kriegswaffen bezweckt. Auch diese Vorschrift rückt also das Interesse Deutschlands an friedlichen außenpolitischen Beziehungen in den Mittelpunkt.

(6.30) § 6 Abs. 3 KWKG beschreibt dagegen Umstände, bei deren Vorliegen eine Genehmigung für die Herstellung und Verbreitung von Kriegswaffen nicht erteilt werden darf, falls nämlich die Gefahr besteht, dass die Kriegswaffen zu einer friedensstörenden Handlung, insbesondere einem Angriffskrieg verwendet werden oder Grund zu der Annahme besteht, dass durch die Genehmigung völkerrechtliche Verpflichtungen Deutschlands tangiert werden oder die potentiellen Empfänger einer Genehmigung nicht die erforderliche Zuverlässigkeit besitzen.

²¹⁶ BVerwGE 61, 24 (31).

²¹⁷ Pottmeyer, Klaus, in: Pottmeyer (Hrsg.), Kriegswaffenkontrollgesetz. Kommentar, 2. Aufl. (1994) § 6 Rn. 6; in diesem Sinne auch BVerwGE 61, 24 (31).

Außenwirtschaftsgesetz (AWG)

(6.31) Mit dem erst kürzlich in Kraft getretenen neuen AWG bestehen noch keine praktischen Erfahrungen. Folgt man der Gesetzesbegründung, so soll im Grundsatz eigentlich alles so bleiben, wie es war, allerdings unter Anpassung an die veränderten Vorgaben des Europarechts und unter Beseitigung unnötiger Komplikationen und obsoleter Vorschriften.²¹⁸ Insbesondere sollte die Novellierung nach Aussagen von Parlamentariern der Regierungsfractionen nicht der Erleichterung von Rüstungsexporten dienen.²¹⁹ Zu einer Verschärfung oder Präzisierung der Exportbedingungen ist es jedenfalls nicht gekommen. Insbesondere wurden weder die Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes der EU noch diejenigen der Politischen Grundsätze, wie von der Opposition gefordert,²²⁰ in das AWG aufgenommen, mit der schwachen Begründung, dies hätte den Rahmen des Gesetzes gesprengt.²²¹ Ein entsprechender Verweis im Gesetzestext hätte das AWG wohl kaum unüberschaubar werden lassen. Die Kriterien der Politischen Grundsätze wie des Gemeinsamen Standpunktes wären aber in deutsches Recht transformiert worden und hätten dadurch Rechtsqualität gewonnen (Grundsätze) und wären von deutschen Gerichten überprüfbar geworden (Grundsätze; Standpunkt).

(6.32) Das AWG ist auch nach seiner jüngsten Novellierung weitgehend ein Rahmengesetz, das zu Beschränkungen des Außenhandels im Wege einer Rechtsverordnung ermächtigt. Die eigentlichen Beschränkungen, vor allem in Form von Genehmigungspflichten, finden sich in der auf Grundlage des AWG erlassenen AWVO. §§ 4 - 7 AWG stellen dabei die konkreten Ermächtigungsgrundlagen dar, wobei in § 4 AWG die Zwecke von Außenhandelsbeschränkungen definiert werden. §§ 5 - 7 AWG betreffen hinge-

²¹⁸ Bundestagsdrucksache 17/11127 vom 22. Oktober 2012, Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Außenwirtschaftsrechtes, S. 19.

²¹⁹ So MdB E. Fritz (CDU/CSU), Bundestag Plenarprotokoll. 17/204 S. 24919 (A), MdB M. Lindner (FDP), Bundestag Plenarprotokoll. 17/204 S. 24921 (B).

²²⁰ Bundestagsdrucksache 17/12101 vom 16. Januar 2013, Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie zum Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 17/11127 – Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Außenwirtschaftsrechtes, S. 9f.; Bundestagsdrucksache 17/12188 vom 29. Januar 2013, Entschließungsantrag zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfes der Bundesregierung – Drucksachen 17/11127, 17/12101 – Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Außenwirtschaftsrechtes, S. 2.

²²¹ Bundestagsdrucksache 17/11127 vom 22. Oktober 2012, Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Außenwirtschaftsrechtes, S. 21f.

gen Gegenstände und Reichweite von möglichen Einschränkungen.

Inhaltliche Regelungen zur Erteilung von Genehmigungen trifft das AWG in § 8. Diese Norm bindet das Ermessen der Behörde bei der Erteilung einer Genehmigung an die in § 4 AWG genannten Zwecke von Einschränkungen, wobei die Verfolgung dieser Zwecke mit dem volkswirtschaftlichen Interesse an der Außenwirtschaft und dem persönlichen, grundrechtlich geschützten Interesse des Antragstellers abzuwägen ist.

Als Ziele von Beschränkungen nennt § 4 AWG neben der Sicherung der Versorgung Deutschlands mit lebenswichtigen Gütern vor allem die Wahrung des Friedens (Abs. 1 Nr. 2), die sonstigen sicherheits- und außenpolitischen Interessen Deutschlands (Abs. 1 Nr. 1 und 3), die innere Sicherheit und Ordnung Deutschlands (Abs. 1 Nr. 5) und die Umsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen Deutschlands (Abs. 2 Nr. 1 – 4). Unter den verschiedenen Zielen drückt das Gesetz teilweise Unterschiede in der Gewichtung aus, die in einem Genehmigungsverfahren Belang haben: So können zur Verhütung jeglicher Störungen des friedlichen Zusammenlebens der Völker Beschränkungen angeordnet werden (§ 4 Abs. 1 Nr. 2 AWG), während nur wesentliche Sicherheitsinteressen oder die Abwehr einer erheblichen Störung der auswärtigen Beziehungen Deutschlands Eingriffe rechtfertigen.

Genehmigungen nach KWKG

(6.33) Art. 26 Abs. 2 S.1 GG besagt, dass das Herstellen, Befördern und Inverkehrbringen von Kriegswaffen „nur mit Genehmigung der Bundesregierung“ stattfinden darf. Es handelt sich bei diesen Handlungen um Vorgänge mit starkem Bezug zur Außen- und Sicherheitspolitik wie zu rüstungswirtschaftlichen und seit einigen Jahrzehnten auch europapolitischen Fragen.

Zuständigkeit des Bundeskabinetts nach Art. 26 Abs. 2 GG

(6.34) Diese miteinander verwobenen Politikfelder bedürfen einer einheitlichen Planung und Koordination, denn sie sind auf Kohärenz angewiesen.²²²

Zugleich handelt es sich um ein Querschnittsthema, das Fachkompetenz wie politische Beurteilung aus verschiedenen Gebieten und Blickwinkeln erfordert. Das Grundgesetz hat daher die Herstellung und den Verkehr mit

²²² Grebe, Jan/Robner, Sebastian, *Parlamentarische Kontrolle und Transparenz von Rüstungsexporten*, Bonn 2013, S. 18.

Kriegswaffen unter die Kontrolle der Bundesregierung gestellt: Am Kabinettsstisch finden sich die Chefs der verschiedenen Ministerien wieder, welche die verschiedenen Politikfelder repräsentieren und über die Fachkompetenz ihrer Ministerien verfügen können. Das Gremium „Bundesregierung“ ist zugleich aber klein und homogen genug, zudem durch Richtlinienkompetenz des Kanzlers und Ressortverantwortlichkeit der Minister hinreichend strukturiert, um planvoll tätig zu werden und so die nötige politische Kohärenz zu gewährleisten. Zuletzt dokumentiert die Übertragung der Genehmigungskompetenz auf die Bundesregierung die hohe Bedeutung, die das Grundgesetz der Kriegswaffenkontrolle beimisst.²²³

Unzulässige Delegation der Genehmigungsbefugnis

(6.35) Allerdings machen bisher die Kabinette von diesen Vorzügen einer kollegialen Entscheidung in der Praxis der Kriegswaffenkontrolle keinen oder nur eingeschränkten Gebrauch: Zwar sieht § 11 Abs. 1 KWKG die Genehmigung durch das Gesamtorgan Bundesregierung vor, Abs. 2 dieser Vorschrift erlaubt aber die Übertragung auf einzelne Ministerien, in der Praxis hauptsächlich auf das Bundeswirtschaftsministerium, § 11 Abs. 2 Nr. 4 KWKG i.V.m. § 1 Abs. 1 Nr. 4 Erste Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Kontrolle von Kriegswaffen (1. DVO zum KWKG). Daneben werden für bestimmte Konstellationen das Verteidigungs-, das Finanz-, und das Innenministerium ermächtigt.

(6.36) Für politisch besonders umstrittene Genehmigungen wird der Bundessicherheitsrat eingeschaltet: Dieses Gremium ist durch einen Kabinettsbeschluss in den fünfziger Jahren geschaffen worden, um die mit der Landesverteidigung verbundenen Aufgaben auf Regierungsebene zu koordinieren. Ihm gehören der Bundeskanzler als Vorsitzender, der Außen-, der Verteidigungs-, der Finanz-, der Innen- und der Wirtschaftsminister als ständige Mitglieder an. 1985 traten der Justizminister, 1998 unter der rot-grünen Bundesregierung weiterhin der Chef des Bundeskanzleramtes und der Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung hinzu. Damit ist im Bundessicherheitsrat ein Gutteil des Kabinetts vereint. Es handelt sich organisatorisch um einen Ausschuss des Kabinetts.

²²³ Pottmeyer, Klaus, in: Pottmeyer (Hrsg.), Kriegswaffenkontrollgesetz. Kommentar, 2. Aufl. 1994 § 11 Rn. 1.

Der Bundessicherheitsrat kann zwar lediglich Empfehlungen aussprechen und nicht selbstständig Entscheidungen treffen. Allerdings fasst er mit seiner Empfehlung den faktisch maßgeblichen Beschluss. Denn die Abstimmung in diesem Gremium signalisiert dem per (verfassungswidriger) Delegation mit der Genehmigung betrauten Minister die politischen Intentionen des Kanzlers und der Ministerkollegen. Die Bedeutung der Beschlüsse des Bundessicherheitsrates rührt also aus dem politischen Gewicht seiner Mitglieder.

Da die Beschlüsse des Bundessicherheitsrates die vom eigentlich betrauten Ministerium zu treffende Entscheidung über die Genehmigung vorformen, ist es besonders ärgerlich, dass diese Beschlüsse wie auch deren Begründungen geheim sind. Rechtlich ist dies auch nicht geboten, denn der Bundeskanzler kann Veröffentlichungen aus den Sitzungen des Kabinetts und seiner Ausschüsse zulassen, § 22 Abs. 3 S. 2 Geschäftsordnung der Bundesregierung (GO BReg).

(6.37) Die Delegation von Entscheidungen in Fragen der Kriegswaffenkontrolle auf einzelne Ministerien oder auch auf den Bundessicherheitsrat widerspricht der klaren Aussage von Art. 26 Abs. 2 S. 1 GG, nach der das Kabinett als Kollegialorgan zuständig ist, und wird von Verfassungsrechtlern als verfassungswidrig angesehen.²²⁴ Das Bundesverfassungsgericht hat in einer anderen Frage entschieden, dass ein Beschluss nur dann der Bundesregierung zugerechnet werden könne, wenn alle Mitglieder dieses Organs von der Sache Kenntnis hatten, für sie die Möglichkeit gegeben war, an der Entscheidung mitzuwirken und von dieser Möglichkeit in nennenswertem Umfang Gebrauch gemacht wurde.²²⁵ Dies gilt auch für die Kriegswaffenkontrolle.

²²⁴ So Streinz, Rudolf, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 6. Aufl. 2011, Art. 26 Rn. 46; Epping, Volker, Grundgesetz und Kriegswaffenkontrolle: Erfüllung des Verfassungsauftrags durch den einfachen Gesetzgeber?, 1993, S. 210ff.; Hartwig, Matthias, in: Umbach / Clemens (Hrsg.), Grundgesetz. Mitarbeiterkommentar und Handbuch, Bd. 1, 2002, Art. 26 Rn. 40; Grebe, Jan/Roßner, Sebastian, Parlamentarische Kontrolle und Transparenz von Rüstungsexporten, Bonn 2013, S. 13; Pernice, Ingolf, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, Bd. 2, 2. Aufl. 2006 Art. 26 Rn. 28; Herdegen, Matthias, in: Herzog / Herdegen / Klein / Scholz (Hrsg.), Maunz/Dürig, Grundgesetz, (69. Lfg. 2013) Art. 26 Rn. 56; a.A. Pottmeyer, Klaus, in: Pottmeyer (Hrsg.), Kriegswaffenkontrollgesetz. Kommentar, 2. Aufl. 1994 § 11 Rn. 2; Hernekamp, Karl-Andreas, in: v. Münich / Kunig (Hrsg.), GG, Bd. 2, 6. Aufl. 2012 Art. 26 Rn. 29.

²²⁵ BVerfGE 91, 148 (166).

Rechtswidrigkeit und Bestandskraft erteilter Genehmigungen

(6.38) Die bisher erteilten Genehmigungen wären demnach wegen fehlender Zuständigkeit rechtswidrig. Allerdings werden sie nach den allgemeinen Regeln des Verwaltungsrechts bestandskräftig, wenn sie nicht innerhalb eines Monats angefochten werden. Zu einer Klage gegen eine erteilte Genehmigung kam es bisher jedoch nicht und dies steht auch für die Zukunft nicht zu erwarten, da durch eine erfolgte Genehmigung keine vom deutschen Recht geschützte Position beeinträchtigt wird. Es ist also niemand klagebefugt.²²⁶ Gegenüber einem abgelehnten Antrag auf Genehmigung ist zwar der Antragsteller klagebefugt. Jedoch scheint hier wenig Interesse zu bestehen, durch Klagen Aufmerksamkeit auf das Feld der Rüstungsausföhren zu lenken, jedenfalls sind kaum derartige Gerichtsverfahren bekannt.

AWG, AWVO und unionsrechtliche Bestimmungen

(6.39) Genehmigungen im Rahmen des AWG sind mittlerweile stark vom europäischen Recht überformt, das nicht nur bestimmte Exporte genehmigungspflichtig macht (s.o.), sondern auch andere von solchen Pflichten freistellt oder Genehmigungsverfahren beeinflusst. AWG und AWV fungieren als nationales Dach für eine Reihe verschiedener europarechtlich vorgeformter und für die verbliebenen national bestimmten Verfahrenskonstellationen.

Dual-Use-Verordnung

(6.40) Von großer Bedeutung ist die Dual-Use-VO, die den Handel mit Gütern mit doppeltem Verwendungszweck reguliert. Die Verbringung dieser Güter ist generell frei, eine Ausnahme macht Art. 22 Abs. 1 Dual-Use-VO für die in Anhang IV gelisteten, besonders gefährlichen Güter, deren Verbringung genehmigungspflichtig bleibt.

Im Anwendungsbereich der Verordnung haben die Mitgliedstaaten keine eigenständige Regelungskompetenz und können nur aufgrund einer Ermächtigung durch die EU tätig werden.²²⁷ Die Dual-Use-VO hat demnach Ausschließlichkeitscharakter.

²²⁶ Dies führte dazu, dass die Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen anregte, ein Verbandsklagerecht einzuföhren, Bundestagsdrucksache 17/9412 vom 25. April 2012, „Rüstungsexporte kontrollieren – Frieden sichern und Menschenrechte wahren“. Diesen Vorschlag diskutiert Grebe, Jan/Roßner, Sebastian, Parlamentarische Kontrolle und Transparenz von Rüstungsexporten, Bonn 2013, S. 19-21.

²²⁷ Vgl. EuGH, Urteil vom 17. Oktober 1995, C-83/94.

Nationale Spielräume

(6.41) Die Verordnung eröffnet allerdings an verschiedenen Stellen den Mitgliedstaaten eigene Spielräume, um Beschränkungen vorzunehmen. So können Mitgliedstaaten etwa bestimmte Vermittlertätigkeiten im Handel mit Dual-Use-Gütern unter eine nationale Genehmigungspflicht stellen, Art. 5 Abs. 2 Dual-Use-VO, die Durchfuhr²²⁸ von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck mit eigenen Verboten oder Genehmigungspflichten belegen, Art. 6 Dual-Use-VO, oder unter bestimmten Bedingungen auch die Verbringung von nicht in Anhang I oder IV der Verordnung gelisteten Gütern mit doppeltem Verwendungszweck einer nationalen Genehmigungspflicht unterwerfen, Art. 22 Abs. 2 Dual-Use-VO. Daneben überträgt die Verordnung generell ihre Durchführung auf die nationalen Behörden.

Genehmigungsarten

(6.42) Es sind verschiedene Arten von Genehmigungen vorgesehen. Alle erteilten Genehmigungen gelten für die gesamte EU; sie unterscheiden in Bezug auf den Kreis der Begünstigten, auf die Empfängerstaaten und die erfassten Güter: Zunächst gilt für bestimmte Dual-Use Güter nach Art. 9 Abs. 1 der Verordnung eine allgemeine Genehmigung der Ausfuhr in eine Reihe von befreundeten Drittstaaten, wie Japan, die Schweiz oder die USA.

(6.43) Daneben können die Behörden der Mitgliedstaaten nach Art. 9 Abs. 2 Dual-Use-VO für Ausfuhren von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck Einzelgenehmigungen, Globalgenehmigungen und nationale allgemeine Genehmigungen erteilen.

Einzelgenehmigungen sind der Grundtypus der Genehmigung. Andere Formen stellen ihr gegenüber eine Erleichterung dar. Einzelgenehmigungen werden einem bestimmten Ausführer erteilt und betreffen die Lieferung eines oder mehrerer Güter mit doppeltem Verwendungszweck an einen bestimmten Empfänger, Art. 2 Nr. 8 Dual-Use-VO.

Globalgenehmigungen betreffen die Ausfuhr einer Art oder Kategorie von Gütern an ein oder mehrere bestimmte Ziele und begünstigen jeweils einen Ausführer, Art. 2 Nr. 10 Dual-Use-VO.

Nationale Allgemeingenehmigungen erfassen die Ausfuhr bestimmter Güterklassen in bestimmte Empfängerländer und kommen allen Ausführern

²²⁸ Beförderung von Gütern durch das Zollgebiet der EU mit Ziel außerhalb der Union, Art.2 Nr. 7 Dual-Use-VO.

zugute, Art. 2 Nr. 11 Dual-Use-VO.²²⁹ Sie werden nicht beantragt, sondern von Amts wegen erlassen und bekannt gemacht.

(6.44) Inhaltlich macht die Verordnung kaum eigenständige Vorgaben für die Genehmigungserteilung, sondern verweist in Art. 12 Abs. 1 auf die Einhaltung des Gemeinsamen Standpunktes und der völkerrechtlichen Verpflichtungen, die ihrerseits aber auch wieder Bestandteil des Gemeinsamen Standpunktes sind.

Verbringungsrichtlinie

(6.45) Besonders für den Verkehr mit Rüstungsgütern ist die VerbringungsRL von erheblicher Bedeutung, die 2009 geschaffen wurde.²³⁰ Art. 1 VerbringungsRL nennt es als Ziel, die Vorschriften und Verfahren für die innergemeinschaftliche Verbringung von Verteidigungsgütern zu vereinfachen, um das Funktionieren des Binnenmarktes sicherzustellen. Zu diesem Zweck schafft die Richtlinie eine einheitliche Genehmigungspflicht für die Verbringung von Verteidigungsgütern, die im Anhang zur Richtlinie aufgelistet sind, Art. 4 Abs. 1 VerbringungsRL, und legt dann Grundzüge für das Genehmigungsverfahren fest.

Auch die VerbringungsRL lässt, wie die Dual-Use-VO, in ihrem Anwendungsbereich keine eigenständige oder gar abweichende Rechtsetzung der Mitgliedstaaten zu, es sei denn, sie enthält eine entsprechende Ermächtigung.

Nationale Spielräume

(6.46) Als Richtlinie bedarf die VerbringungsRL zu ihrer Wirksamkeit, anders als die Dual-Use-VO, einer Transformation ins Recht der Mitgliedstaaten. Die Richtlinie lässt aber auch abgesehen davon erhebliche nationale Spielräume.

So können die Mitgliedstaaten die Verbringung von Verteidigungsgütern in einer Reihe von Fällen von der Genehmigungspflicht nach Art. 4 Abs.1 ausnehmen, Art. 4 Abs. 2 VerbringungsRL. Die möglichen Ausnahmen betreffen Lieferungen an staatliche Stellen oder solche im Rahmen von Rüs-

²²⁹ Zum aktuellen Bestand an deutschen Allgemeingenehmigungen:
<http://www.ausfuhrkontrolle.info/ausfuhrkontrolle/de/verfahrenserleichterungen/allgemeingenehmigungen/index.html>

²³⁰ Zur Entstehungsgeschichte siehe Schladebach, Marcus, Die Verteidigungsgüterrichtlinie der Europäischen Union. Zum Umsetzungsbedarf im deutschen Außenwirtschaftsrecht, RIW 2010, S. 127f.

tungskoperationen, Lieferungen zu Reparatur- oder Wartungszwecken oder in Notsituationen.

Weiterhin führen die Mitgliedstaaten nicht nur das Verwaltungsverfahren durch, sondern wählen auch die geeignete Genehmigungsart aus und legen besondere Bedingungen für die Genehmigungen fest, die etwa auch Maßnahmen zur Kontrolle des Endverbleibs der gelieferten Verteidigungsgüter einschließen können, Art. 4 Abs. 6 - 9 VerbringungsRL.

Zertifizierung einzelner Unternehmen

(6.47) Ein wesentliches Werkzeug der VerbringungsRL ist die Zertifizierung, in der sich möglicherweise ein neuer Trend im Rüstungsexportrecht hin zu einer Privatisierung von Kontrollen ankündigt. Ein nach Art. 9 der Richtlinie erteiltes Zertifikat bescheinigt dem zertifizierten Unternehmen, dass es zuverlässig in der Lage ist, die Bestimmungen für die Ausfuhr von Verteidigungsgütern einzuhalten, die es im Rahmen einer Genehmigung aus einem anderen Mitgliedstaat der Union erhält, Art. 9 Abs. 2 VerbringungsRL.

Wesentliche Folge der Zertifizierung ist, dass das Unternehmen im Rahmen einer Allgemeingenehmigung zum erlaubten Empfänger von verbrachten Verteidigungsgütern werden kann, ohne dass dafür jeweils eine Einzelgenehmigung erforderlich wäre (s.u.). Zertifizierte Unternehmen profitieren also von einer Art amtlichen Vertrauens, das die Überwachung der Einzelfälle ersetzt.

(6.48) Durchzuführen ist die Zertifizierung von den Mitgliedstaaten, die dafür geeignete Verfahren einrichten müssen. Das Zertifikat wird auf Antrag von einem Mitgliedstaat erteilt, ist maximal fünf Jahre gültig, muss aber bereits spätestens nach Ablauf von drei Jahren überprüft werden und wird von allen Mitgliedstaaten der EU anerkannt, Art. 9 Abs. 3, 5 und 6 VerbringungsRL.

Die für eine Zertifizierung notwendige Zuverlässigkeit ist gemäß Art. 9 Abs. 2 lit. a) - f) VerbringungsRL anhand eines Satzes von Kriterien nachzuprüfen. Diese Kriterien betreffen erstens die Erfahrung des Unternehmens im Bereich der Verteidigung und eine einschlägige Tätigkeit im Rahmen der EU, lit. a) und b), zweitens Maßnahmen der unternehmensinternen Organisation, die die Schaffung von klaren Verantwortlichkeiten und eines unternehmensinternen Kontrollprogramms betreffen, lit. c) und f), sowie drittens Verpflichtungserklärungen des Unternehmens, welche

sich auf die Sorgfalt bei der Einhaltung der einschlägigen Bestimmungen und die Kooperationsbereitschaft mit den Behörden beziehen, lit. d) und e).

Genehmigungsarten

(6.49) Die von der VerbringungsRL vorgesehenen Genehmigungsarten entsprechen generell denjenigen der Dual-Use-VO (s.o.). Sie sind in Artt. 5 - 7 VerbringungsRL geregelt.

Allerdings liegt der Schwerpunkt der Richtlinie auf den in Art. 5 geregelten *Allgemeingenehmigungen*,²³¹ mit denen vorrangig das Funktionieren des Binnenmarktes im Bereich der Verteidigungsgüter gefördert werden soll. Wesentliches Instrument ist dabei die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, für eine Reihe von Fällen Allgemeingenehmigungen zu erlassen und zu veröffentlichen. Dies betrifft zunächst Fälle, in denen der Empfänger den Streitkräften eines Mitgliedstaats angehört oder für diese tätig wird, Art. 5 Abs. 2 lit. a). Weiterhin sind Allgemeingenehmigungen zu erlassen für die Verbringung von Verteidigungsgütern zum Zwecke der Präsentation und Begutachtung sowie ihrer Wartung beim Hersteller, Art. 5 Abs. 2 lit. c) und d).

Besonders wichtig ist Art. 5 Abs. 2 lit. b). Diese Norm sieht nämlich den Erlass von Allgemeingenehmigungen vor, welche die Fälle betreffen, in denen der Empfänger ein Unternehmen ist, das gemäß Art. 9 VerbringungsRL zertifiziert ist (s.o.).

Die *Globalgenehmigungen* sind in Art. 6 VerbringungsRL geregelt und entsprechen inhaltlich ihrem Pendant aus der Dual-Use-VO. Sie erhalten aber eine besondere Bedeutung dadurch, dass die in Art. 7 der Richtlinie normierten *Einzelgenehmigungen* gem. Art. 7 lit. d) nur erteilt werden sollen, falls eine Globalgenehmigung nicht in Betracht kommt.

Damit soll die Verbringung von Verteidigungsgütern nach der Richtlinie primär über Allgemeingenehmigungen ablaufen, im übrigen soweit als möglich über Globalgenehmigungen. Nur in den übrigen Fällen soll es zu Einzelfallprüfungen durch die Behörden im Rahmen einer Einzelgenehmigung kommen.

²³¹ Schladebach, Marcus, Die Verteidigungsgüterrichtlinie der Europäischen Union. Zum Umsetzungsbedarf im deutschen Außenwirtschaftsrecht, RIW 2010, S. 128.

Informations- und Dokumentationspflichten

(6.50) In Art. 8 sieht die VerbringungsRL bestimmte Informations- und Dokumentationspflichten vor, die sich an die Lieferanten von Verteidigungsgütern richten.

Gem. Art. 8 Abs. 1 hat der Lieferant den Empfänger über Bedingungen und Beschränkungen von Genehmigungen zu unterrichten, insbesondere auch hinsichtlich des Endverbleibs und evtl. Ausfuhrbeschränkungen. Diese Vorschrift ist eine Bedingung dafür, dass die Kontrolle des innereuropäischen Handels mit Verteidigungsgütern weitgehend auf die beteiligten Unternehmen verlagert werden kann, denn sie ordnet an, dass innerhalb einer Lieferkette die relevanten Informationen über die Inhalte der Genehmigung vorliegen und beachtet werden.

Art. 8 Abs. 2 VerbringungsRL ordnet die Pflicht jedes Lieferanten an, die Behörden des Lieferlandes zu informieren, sobald er das erste Mal von einer Allgemeingenehmigung Gebrauch macht. Die Mitgliedstaaten werden ermächtigt, weitere Informationspflichten im Zusammenhang mit Allgemeingenehmigungen anzuordnen. So soll der Kreis der aktiven Lieferanten den Behörden bekannt werden.

(6.51) Diese Vorschrift ist im Zusammenhang mit Art. 8 Abs. 3 und Abs. 4 VerbringungsRL zu sehen. Diese Normen verpflichten die Lieferanten, Daten über die Verbringung von Verteidigungsgütern wie Art und Menge der gelieferten Güter, Datum der Lieferung und Person des Empfängers aufzuzeichnen und mindestens drei Jahre aufzubewahren. Zugleich erhalten die zuständigen Behörden ein Kontrollrecht bezüglich dieser Aufzeichnungen. Insgesamt ergänzt also Art. 8 VerbringungsRL das sonst in der Richtlinie sehr wichtige Element des Vertrauens in bestimmte Lieferanten um eine Prisse Kontrolle.

Feuerwaffenverordnung

(6.52) Eine weitere europäische Regelung, die das deutsche Rüstungsexportrecht beeinflusst, ist die FeuerwaffenVO. Sie dient der besseren Kontrolle des Handels mit dem kleinen, aber sensiblen Bereich der Feuerwaffen, die in Anhang I zur Verordnung aufgeführt sind.

Für die Ausfuhr der dort gelisteten Güter ist eine Genehmigung erforderlich, Art. 4 Abs. 1 FeuerwaffenVO. Bedingung für eine Genehmigung ist zunächst, dass das Einfuhrland die Einfuhr seinerseits genehmigt hat und die geplanten Durchfuhrländer ihr Einverständnis schriftlich erteilt haben,

Art. 7 Abs. 1, FeuerwaffenVO. Weiterhin haben die Ausfuhrstaaten bei Erteilung einer Genehmigung ihre internationalen Verpflichtungen, die geplante Endverwendung, den Endverbleib und die Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes zu erwägen (Art. 10 FeuerwaffenVO), die ihrerseits die anderen Gesichtspunkte bereits enthalten. Zuletzt darf eine Genehmigung nicht erteilt werden, falls der Antragsteller wegen bestimmter Straftaten verurteilt worden ist, Art. 11 Abs. 1 FeuerwaffenVO.

Regelungen des AWG und AWVO

(6.53) Die Vorgaben des europäischen Rechts sind in AWG und AWVO umgesetzt worden. Dabei hat die jüngste Novellierung der beiden Normen zu einer stärkeren Angleichung an das Europarecht geführt. So verzichtet die AL etwa auf eine eigene Erfassung der im Anhang zur Dual-Use-VO gelisteten Güter, um hier den in der Vergangenheit aufgetretenen Inkonsistenzen beider Listen vorzubeugen. Auch wurde an verschiedenen Stellen die Terminologie angeglichen. Daneben enthalten beide Vorschriften auch rein deutsche Regelungen, wie etwa das Genehmigungsbedürfnis für die Ausfuhr von Gütern, die auf der AL in Abschnitt B aufgeführt sind, § 8 Abs. 1 Nr. 2 AWVO.

Die unionsrechtlich vorgeschriebenen Genehmigungsverfahren werden in der AWVO in die Formen des deutschen Verwaltungsrechts übersetzt, wobei die Einzelgenehmigung als schlichter Verwaltungsakt und die Allgemeingenehmigung als Allgemeinverfügung²³² ausgestaltet sind § 1 Abs. 1 und Abs. 2 AWVO. Die europarechtliche Globalgenehmigung ist im deutschen Recht zur Sammelgenehmigung nach § 4 AWVO geworden, die wiederum als schlichter Verwaltungsakt zu qualifizieren ist. Da die Genehmigungen somit alle als Verwaltungsakte ausgestaltet sind und nicht, wie es für die Allgemeingenehmigung naheliegender wäre, als Rechtsverordnung, können sie, auch wenn sie rechtswidrig sind, in Bestandskraft erwachsen und somit unanfechtbar werden.

Das für die VerbringungsRL wichtige Verfahren der Zertifizierung von Unternehmen, Art. 9 VerbringungsRL, wird in § 9 AWG aufgenommen und in § 2 AWVO näher ausgestaltet. Dabei werden die europäischen Vorgaben schlicht übernommen.

²³² Gegen Zulässigkeit dieser Rechtsform Bogdandy, Armin von, Die außenwirtschaftsrechtliche Genehmigung: Rechtsnatur und Rechtsfolgen, *VerwArch*, Bd. 83, 1992 (53-96) S. 73f.; für Zulässigkeit Schladebach, Marcus, Die Verteidigungsgüterrichtlinie der Europäischen Union. Zum Umsetzungsbedarf im deutschen Außenwirtschaftsrecht, *RIW* 2010, S. 131.

(6.54) Zuständig für Verfahren nach AWG und AWVO sowie nach den direkt anwendbaren Vorschriften der Dual-Use-VO und der FeuerwaffenVO ist das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA), eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie.

6.4 Fazit

(6.55) Die kombinierten europäischen und deutschen Normgeber sind in die Komplexitätsfalle geraten. Dies geschah sicherlich mit nachvollziehbaren Gründen und liegt auch an der Konstruktion der Europäischen Union, die auf ein Zusammenwirken von europäischem und nationalem Gesetzgeber setzt. Aber es bleibt festzuhalten, dass die Komplexität der Normierungen nicht nur zu höheren Kosten, sondern vor allem auch zu fehleranfälligeren Verfahren führt. Zudem wird das europäische Recht von einer Vielzahl nationaler Behörden angewendet, die keiner einheitlichen Kontrolle unterliegen. Dies lässt eine uneinheitliche Rechtsanwendung befürchten.

(6.56) Was die einzelnen Regelungen angeht, ist der sich in der VerbringungsRL andeutende Systemwechsel weg von einer vollständigen behördlichen und damit prinzipiell rechtlich wie politisch zu überwachenden und nicht mit wirtschaftlichen Eigeninteressen in Konflikt stehenden Überwachung der Rüstungsexporte, hin zu einer Selbstkontrolle der beteiligten Unternehmen mit großer Skepsis zu beobachten. Besonders das Instrument der Zertifizierung in Verbindung mit einer entsprechenden Allgemeingenehmigung ermöglicht einen Handel mit Verteidigungsgütern unter den zertifizierten Unternehmen, der sich weitgehend ohne behördliche und damit auch ohne sonstige öffentliche Kontrolle abspielt. Offenbar wird in Brüssel der Verkehr von Verteidigungsgütern stark als eine Frage effizienter Handelsabläufe gesehen und weniger als ein Problem der Außen-, Sicherheits- und Menschenrechtspolitik. Diese Sichtweise führt zu einer teilweisen Privatisierung von Vorgängen, die bislang mit guten Gründen als öffentliche Angelegenheiten angesehen wurden

(6.57) Aber auch im Bereich des KWKG, der noch weitgehend unbeeinflusst von europäischen Vorgaben existiert, gibt es Missstände, die auch

durch die Tradition nicht geheiligt werden können. So ist es politisch wie rechtlich äußerst bedenklich, dass die Kompetenzzuweisung des Grundgesetzes für die Kriegswaffenkontrolle an die Bundesregierung seit Jahrzehnten missachtet wird. Die Aufteilung von Genehmigungsentscheidungen zwischen dem zuständig zeichnenden, von Verfassungs wegen aber nicht zuständigen Wirtschaftsministerium und dem faktisch die schwierigen Entscheidungen bestimmenden und somit inhaltlich verantwortlichen, aber im Verborgenen agierenden Bundessicherheitsrat trägt zur Diffusion von Verantwortung bei und erhöht die Intransparenz.

(6.58) Wichtiger aber als diese gravierenden Einzelprobleme ist noch das weitgehende Fehlen einer Kontrolle der Verwaltung durch Akteure außerhalb der Exekutive: Es kommt systematisch bedingt kaum zu gerichtlichen Verfahren²³³ und damit zu einer Kontrolle von Seiten der Judikative. Vor allem fehlt es an einer hinreichenden Kontrolle der Exekutive durch den Deutschen Bundestag, dem die dafür notwendigen Informations- und Selbstinformationinstrumente fehlen,²³⁴ obwohl rechtliche Möglichkeiten zu ihrer Schaffung bestehen. Angesichts der politischen Bedeutung des Themas ist dies nicht hinnehmbar.²³⁵

²³³ Vgl. Grebe, Jan/Roßner, Sebastian, *Parlamentarische Kontrolle und Transparenz von Rüstungsexporten*, 2013, S. 13 und auch S. 19ff zur möglichen Einführung eines Verbandsklagerechts.

²³⁴ GKKE Rüstungsexportbericht 2012, a.a.O., S. 75ff.

²³⁵ Vgl. Grebe, Jan/Roßner, Sebastian, *Parlamentarische Kontrolle und Transparenz von Rüstungsexporten*, 2013, S. 16f. und S. 21ff.

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, Menschenrechtsslage, Entwicklungsstand, Verhältnis zu internationalen Rüstungskontrollregimen). Derzeit liegen Länderberichte vor zu Ägypten, Algerien, Bosnien-Herzegowina, Brasilien, Ecuador, Ghana, Indien, Indonesien, Kolumbien, Libyen, Malaysia, Marokko, Mexiko, Oman, Pakistan, Philippinen, Saudi-Arabien, Serbien, Singapur, Südafrika, Südkorea, Thailand, Tunesien, Ukraine, Vereinigte Arabische Emirate (VAE), Venezuela und Vietnam. Außerdem finden sich hier Informationen zu Sozial- und Rüstungsausgaben zu über 170 Staaten.

Mit seinem seit 2009 geführten *Globalen Militarisierungsindex* (GMI) hat das BICC erstmals den Versuch unternommen, die weltweite Militarisierung abzubilden. Der GMI setzt Militärausgaben eines Landes ins Verhältnis zu seinem Bruttoinlandsprodukt (BIP) sowie zu seinen Aufwendungen für die medizinische Versorgung. Er stellt die Gesamtzahl militärischer und paramilitärischer Kräfte eines Landes der Zahl seines medizinischen Personals gegenüber. Schließlich erfasst er die Menge an schweren Waffen, die den Streitkräften jeweils zur Verfügung stehen. Mittels dieser und anderer Indikatoren wird das „ranking“ eines

Landes ermittelt, das es erlaubt, den jeweiligen staatlichen Militarierungsgrad im Verhältnis zu anderen Staaten zu messen. Beim GMI geht es also nicht um die Frage, ob ein Land „militaristisch“ ist, sondern um einen auf Daten basierenden Vergleich.

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

2. Seit Juli 2011 stellt der Bundestagsabgeordnete Jan van Aken auf der Webseite „www.waffenexporte.org“ Informationen aus der parlamentarischen Arbeit aller Fraktionen neben Gesetzestexten und aktuellen Exportzahlen zur Verfügung. Das erlaubt neben den Recherchen in der Parlamentsdokumentation des Deutschen Bundestages eine Zusammenschau der Aktivitäten.
3. Das Berliner Informationszentrum für Transatlantische Sicherheit (BITS, Rykestr.13, 10405 Berlin, Tel 030-4468580, email bits@bits.de, www.bits.de) unterhält ein umfangreiches Archiv mit Informationen zu Rüstungsexporten (Zeitschriften, Studien, Bücher, graue Literatur und Dokumente) sowie eine Datenbank zu deutschen Rüstungslieferungen. Im Internet steht eine Sammlung der wichtigsten Grundlagendokumente zum deutschen Rüstungsexport unter <http://www.bits.de/main/topics.htm#brd> zur Verfügung. Artikel über einzelne Exportvorhaben sind zu finden unter <http://www.bits.de/frames/publibd.htm>.
4. Deutsches Aktionsnetz Kleinwaffen Stoppen (DAKS), c/o Rüstungsinformationsbüro (RIB), Stühlinger Straße 7, 79 106 Freiburg i. Brsg., Tel: 076-7678088, e-mail: ribfr@breisnet-online.de, www.rib-ev.de. Das Aktionsnetzwerk gibt monatlich einen Informationsdienst heraus, DAKS-Kleinwaffen-Newsletter. Neben Entwicklungen auf dem Sektor der Verbreitung von kleinen und leichten Waffen informiert er unter anderem über Bemühungen um einen weltweiten Vertrag zur Kontrolle von Rüstungstransfers (ATT), die Streubombenkampagne und die deutsche Rüstungsexportpolitik (daks-news@rib-ev.de). Unter der Anschrift des Rüstungsinformationsbüros findet sich auch das größte deutschsprachige Archiv der Kampagne „Produzieren für das Leben – Rüstungsexporte stoppen“. Das Archiv ist nach Empfängerländern und rüstungsproduzierenden Unternehmen geordnet und enthält Material, das bis zum Jahr 1985 zurückreicht.

5. Die Aktion „Aufschrei – Stoppt den Waffenhandel“ wird von zahlreichen Friedensinitiativen, christlichen Gruppen und kirchlichen Werken getragen. Ziel der Kampagne ist, Waffenexporte grundsätzlich zu verbieten. Außerdem setzt sich die Kampagne dafür ein, dass geplante und vollzogene Rüstungsausfuhren bekannt gemacht werden. Ferner bemüht sie sich, Alternativen zur Rüstungsproduktion aufzuzeigen. Informationen finden sich unter: <http://www.aufschrei-waffenhandel.de>.

Internationale Kontakte

1. International Action Network on Small Arms (IANSA); Diese britische Nichtregierungsorganisation bemüht sich mit Amnesty International und Oxfam International um eine bessere internationale Kontrolle des Waffenhandels;
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. Informationen zu nationalstaatlichen und internationalen Aspekten der Rüstungsexportkontrolle finden sich unter der Adresse
<http://projects.sipri.org/expcon/expcon/htm>
4. Alle im Internet verfügbaren Rüstungsexportberichte einzelner Staaten finden sich über „links“ unter der Adresse
http://www.sipri.org/contents/armstrad/atlinks_gov.html

Anhang 2: Quellen und Literatur

1. Dokumente

Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2012, Rüstungsexportbericht 2012, vorgelegt am 20. November 2013.

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

Bundesregierung, Für eine kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten – Ressortübergreifende Leitlinien –, Berlin August 2012.

Bundesregierung, 10. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik, 24. Oktober 2012.

Bundesregierung, Pressekonferenz 8. Mai 2013,
<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2013/05/2013-05-08-regpk.html> (26. August 2013).

Bundesregierung, Bundespressekonferenz 22. Februar 2013.
<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2013/02/2013-02-22-regpk.html> (21. August 2013).

Bundesregierung, Bundespressekonferenz, 11. Februar 2013.
<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2013/02/2013-02-11-regpk-breg.html> (21. August 2013).

Die Bundesregierung, Globalisierung gestalten – Partnerschaften ausbauen – Verantwortung teilen, 8. Februar 2012, S. 22.

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

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

Rede der Bundeskanzlerin Angela Merkel anlässlich der Festveranstaltung „50 Jahre Bergedorfer Gesprächskreis“ der Körber-Stiftung am 9. September 2011 in Berlin.
(<http://bundestkanzlerin.de/Content/DE/Rede/2011/09/2011-09-09-rede-merkel-außen-u-sicherheitspolitik.html>)

Deutscher Bundestag: Plenarprotokolle

17/229 vom 15. März 2013.

17/232 vom 22. März 2013.

17/240 vom 16. Mai 2013.

17/244 vom 07. Juni 2013.

Deutscher Bundestag: Drucksachen

17/87 vom 10. Dezember 2012, Wortprotokoll zur öffentlichen Anhörung zu der Vorlage „Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Außenwirtschaftsrechtes“.

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

17/8835, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken u.a. (Die Linke) „Rüstungsexporte durch das Bundesverteidigungsministerium“.

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“.

17/10968 vom 11. Oktober 2012, Antwort des Staatssekretärs Hans-Joachim Otto (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) an den Bundestagsabgeordneten Jan van Aken (Die Linke) auf die schriftliche Frage 10/37.

17/11127 vom 22. Oktober 2012, Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Außenwirtschaftsrechtes.

17/11286 vom 2. November 2012, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken u.a. (Die Linke) „Rüstungsexporte nach Algerien“.

17/11612 vom 21. November 2012, Antwort des Staatssekretärs Hans-Joachim Otto (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) an den Bundestagsabgeordneten Jan van Aken (Die Linke) auf die schriftliche Frage 11/39.

17/12098 vom 16. Januar 2013, Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie.

- 17/12440 vom 18. Februar 2013, Antwort des Staatssekretärs Hans-Joachim Otto (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) an den Bundestagsabgeordneten Jan van Aken (Die Linke) auf die schriftliche Frage 2/33.
- 17/12440 vom 18. Februar 2013, Antwort des Staatssekretärs Hans-Joachim Otto (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) an den Bundestagsabgeordneten Jan van Aken (Die Linke) auf die schriftliche Frage 2/34.
- 17/12440 vom 16. April 2013, Antwort des Staatssekretärs Hans-Joachim Otto (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) an den Bundestagsabgeordneten Jan van Aken (Die Linke) auf die schriftliche Frage 4/20.
- 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“.
- 17/13394 vom 6. Mai 2013, Antwort der Staatssekretärin Anne Ruth Herkes (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) an die Bundestagsabgeordnete Katja Keul (Bündnis 90/Die Grünen) auf die schriftliche Frage 5/69.
- 17/13394 vom 6. Mai 2013, Antwort der Staatssekretärin Anne Ruth Herkes (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) an die Bundestagsabgeordnete Katja Keul (Bündnis 9/Die Grünen) auf die schriftliche Frage 5/70.
- 17/13443 vom 10. Mai 2013, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken u.a. (Die Linke) „Rüstungsexporte nach Ägypten – Zulieferung deutscher Rüstungsgüter für den Radpanzer Fahd“.
- 17/13579 vom 15. Mai 2013, Antwort des Staatssekretärs Thomas Kossendey (Bundesministerium der Verteidigung) an den Bundestagsabgeordneten Omid Nouripour (Bündnis 90/Die Grünen) auf die schriftliche Frage 5/53.
- 17/13629 vom 24. Mai 2013, Antwort der Staatssekretärin Anne Ruth Herkes an den Abgeordneten Jan van Aken auf die schriftliche Frage 39.
- 17/13708 vom 04.06.2013, Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 2. April 2013 über den Waffenhandel.
- 17/14270 vom 28. Juni 2013, Antwort von Staatssekretärin Anne Ruth Herkes (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) an den Bundestagsabgeordneten Paul Schäfer (Die Linke) auf die schriftliche Frage 6/28.

Europäische Union

9. Jahresbericht gemäß der operativen Bestimmung 8 des EU-Kodexes für Rüstungsexporte vom 26. Oktober 2007
 10. Jahresbericht gemäß der operativen Bestimmung 8 des EU-Kodexes für Rüstungsexporte vom 22. November 2008
 11. Jahresbericht gemäß der operativen Bestimmung 8 des EU-Kodexes für Rüstungsexporte vom 06. November 2009
 12. Jahresbericht gemäß der operativen Bestimmung 8 des EU-Kodexes für Rüstungsexporte vom 13. Januar 2011
 13. Jahresbericht gemäß der operativen Bestimmung 8 des EU-Kodexes für Rüstungsexporte vom 30. Dezember 2011
 14. Jahresbericht gemäß der operativen Bestimmung 8 des EU-Kodexes für Rüstungsexporte vom 09. November 2012
- Gemeinsamer Standpunkt 2008/944/GASP des Rates vom 08. Dezember 2008
- Europäisches Parlament, Entschließungsantrag zu Waffenausfuhren und der Umsetzung des Gemeinsamen Standpunktes 2008/944/GASP des Rates, Sabine Lösing et al. (GUE/NGL-Fraktion), B7-0264/ 2013, 4. Juni 2013.
- Europäisches Parlament, Entschließungsantrag des Europäischen Parlaments zu Waffenausfuhren und der Umsetzung des Gemeinsamen Standpunktes 2008/944/GASP des Rates,, RC-B7-0260/2013, 2. Juli 2013.

United Nation/Vereinte Nationen

- A/68/140 Continuing operation of the United Nations Register of Conventional Arms and its further development, 15.07.2013.
- VN-Waffenregister: un.org/disarmament/convarms/Register/

2. Literatur

- Ashkenazi, Michael et al., MANPADS – A Terrorist Threat to Civilian Aviation, BICC brief 47, BICC: Bonn, 2013.
- Boemcken, Marc von/Grebe, Jan, Schaffen Waffen Frieden und Stabilität?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 37/2013, S. 28-33.
- Bogdandy, Armin von, Die außenwirtschaftsrechtliche Genehmigung: Rechtsnatur und Rechtsfolgen, VerwArch, Bd. 83, 1992, S. 53-96.

- Bromley, Mark: The Review of the EU Common Position on Arms Exports: Prospects for Strengthened Controls, EU Non-Proliferation Consortium, No. 7, January 2012.
- Brzoska, Michael, Waffen nach Mali und Saudi-Arabien? Deutsche Rüstungsexporte und die Verschiebung der Linien, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Nr. 2, 2013, S. 52-60.
- Brzoska, Michael, Europäische Rüstungsindustrie auf der Suche, in: Boemcken, Marc von et al. (Hrsg.): Friedensgutachten 2013, Münster: LIT Verlag, 2013, S. 137-149.
- Chairman's Draft Paper, New York, 14.07.2011, abrufbar über die Homepage der Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, unter:
www.geneva-academy.ch/RULAC/pdf/Chairman-Draft-ATT-blog.pdf
 (eingesehen am 23.08.2013).
- De Groof, Mélanie, Arms Transfers to The Syrian Arab Republic – Practice and Legality, GRIP Report, Brüssel: September 2013.
- Denninger, Erhard: Zur Zulässigkeit einer so genannten „Zivilklausel“ im Errichtungsgesetz für das geplante Karlsruher Institut für Technologie (KIT). Gutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, 2009.
- Doehring, Karl, § 178 Das Friedensgebot des Grundgesetzes, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hg.): Handbuch des Staatsrechts, Bd. 7, 1992.
- Epping, Volker: Grundgesetz und Kriegswaffenkontrolle: Erfüllung des Verfassungsauftrags durch den einfachen Gesetzgeber? Verfassungsanspruch und Rechtswirklichkeit, 1993.
- Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung, GKKE-Rüstungsexportbericht, Berlin/Bonn jährlich ab 1997.
- Grebe, Jan/Roßner, Sebastian, Parlamentarische Kontrolle und Transparenz von Rüstungsexporten, BICC: Bonn.
- Grebe, Jan, Europäische Rüstungsexporte nach Südostasien, in: Zeitschrift für Südostasien, Nr. 3, 2013, S. 8-9.
- Grebe, Jan, Harmozed EU Arms Export Policies in Times of Austerity? Adherence to the criteria of the EU Common Position on Arms Exports, BICC: Bonn, 2013.
- Grebe, Jan/Kreuzer, Peter, Lässt sich der Drache zähmen? Eskalation und Aufrüstung im Südchinesischen Meer, in: Boemcken, Marc von et al. (Hrsg.): Friedensgutachten 2013, Münster: LIT Verlag, 2013, S. 69-83.
- Grebe, Jan/Schwarz, Christoph, Sicherheitspolitische Implikationen maritimer Aufrüstung im asiatisch-pazifischen Raum: Australien, Japan, Südkorea und Vietnam im Fokus, BICC Occasional Paper, BICC: Bonn, Februar 2013.

- Hartwig, Matthias, in: Umbach, Dieter / Clemens, Thomas (Hg.), Grundgesetz. Mitarbeiterkommentar und Handbuch, Bd. 1, Art. 26, 2002.
- Heidelberg Institute for International Conflict Research, Conflict Barometer 2012, 2013.
- Herdegen, Matthias, in: Herzog, Roman/Herdegen, Matthias/Klein, Hans-Hugo/Scholz, Rupert (Hg.), Maunz/Dürig GG, 69. Lfg., Art. 26, 2013.
- Hernekamp, Karl-Andreas, in: v. Münich/Kunig (Hg.), GG, Bd. 2, 6. Aufl., Art. 26, 2012.
- Hilmes, Rolf, Internationale Panzerentwicklung, in: Europäische Sicherheit & Technik, Juli 2013.
- Holtom, Paul/Bromley, Mark/Wezeman, Pieter D. /Wezeman, Siemon T., Trends in international arms transfers, 2012, Stockholm, March 2013 (SIPRI Fact Sheet).
- International Institute for Strategic Studies (IISS), Military Balance 2013, London: Routledge, 2013.
- Krause, Joachim, Gibt es eine Merkel-Doktrin? Nein. Nur eine etwas überhitzte Rüstungsdiskussion in Deutschland, in: Internationale Politik 1, Januar/Februar, 2013, S. 100-105.
- Moltmann, Bernhard, Frieden schaffen mit Waffen. Deutsche Rüstungsexportpolitik auf neuem Kurs, in: Boemcken, Marc von et al., Friedensgutachten 2013, Münster 2013, S. 150-164.
- Moltmann, Bernhard, Im Dunkeln ist gut Munkeln. Oder: Die Not mit der Transparenz in der deutschen Rüstungsexportpolitik, HSFK-Standpunkt Nr. 1/2011.
- Mölling, Christian, Für eine sicherheitspolitische Begründung deutscher Rüstungsexporte, SWP-Aktuell 66, November 2013.
- Newsletter Verteidigung, Indonesien kauft Leopard 2, Ausgabe 19/2013, 14. Mai 2013.
- Nassauer, Otfried, Der Nahe Osten und Indonesien: Panzer, Krise, Export, in: FriedensForum 3/2013, S. 35-37.
- Pant, Harsh (2010): Indias's arms acquisition. Devoid of a strategic orientation, in: Tan, Andrew (Hrsg.): The global arms trade. A handbook, London: Routledge, S. 65-77.
- Pernice, Ingolf, in: Dreier, Horst (Hg.), Grundgesetzkommentar, Bd. 2, 2. Aufl., Art. 26, 2006.
- Pottmeyer, Klaus, in: Pottmeyer, Klaus (Hg.), Kriegswaffenkontrollgesetz. Kommentar, 2. Aufl., § 11, 1994.
- Pottmeyer, Klaus, in: Pottmeyer, Klaus (Hg.), Kriegswaffenkontrollgesetz. Kommentar, 2. Aufl., § 6, 1994.

- Rathgeber, Theodor, Ökumenischer Bericht zur Religionsfreiheit von Christen weltweit, Das Recht auf Religions- und Weltanschauungsfreiheit: Bedrohungen –Einschränkungen – Verletzungen, Herausgegeben von der Deutschen Bischofskonferenz und der Evangelischen Kirche in Deutschland, Bonn/Hannover, 2013.
- Schladebach, Marcus: Die Verteidigungsgüterrichtlinie der Europäischen Union. Zum Umsetzungsbedarf im deutschen Außenwirtschaftsrecht, RIW 2010, S. 127-133.
- Slijper, Frank, Guns, Debt and Corruption. Military Spending and the EU crisis, Campagne tegen Wapenhandel, Transnational Institute, April 2013.
- Steinberg, Guido, Kein Frühling in Bahrain. Politischer Stillstand ist die Ursache für anhaltende Unruhen, SWP-Aktuell, 23, März 2013.
- Streinz, Rudolf, in: Sachs, Michael (Hg.), GG, 6. Aufl., Art. 26, 2011.
- Trinchier, Luca, Is the 1998 Code of Conduct on Arms Exports Adequate to Support the EU's Promotion of Human Rights? Assessing the Effectiveness of Criterion 2 in curbing the exports of small arms to third countries, Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Heft 149, Hamburg, Januar 2008.
- Voland, Thomas, „Wellnesskur“ für das Außenwirtschaftsrecht: Überblick über die AWG-Novelle, GWR 2013, S. 264-267.
- Vranckx, An, Slijper, Frank, Isbister, Roy, Lessons from Mena, Appraising EU Transfers of Military and Security Equipment to the Middle East and North Africa, November 2011.
- Wagner, Jürgen, Europas Rüstungsexportoffensive. Politische und industrielle Interessen hinter dem Geschäft mit dem Tod, Informationen zu Politik und Gesellschaft, GUE/NGL, Nr. 9, Juni 2013.
- Wagner, Markus, Die wirtschaftlichen Maßnahmen des Sicherheitsrates nach dem 11. September 2001 im völkerrechtlichen Kontext – Von Wirtschaftssanktionen zur Wirtschaftsgesetzgebung?, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 2003, S. 879-920.

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

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

Dr. Wolfgang Heinrich, Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungs-
dienst, Berlin

Dr. Volker Kasch, Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR, Berlin

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

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

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

Christoph Schwarz, Rheinisch Westfälisch Technische Hochschule Aachen

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

Korrespondierende Mitglieder

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

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

Danksagung für die Erarbeitung von Kapitel 6 (Schwerpunkt) an
Dr. Sebastian Roßner M.A., Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

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

Schriftenreihe

der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE)

Aktionsplan Zivile Krisenprävention: notwendig, nicht lästig

Kommentar zum 3. Bericht der Bundesregierung zur Umsetzung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“. 2010.

GKKE 52 56 Seiten € 1,50 ISBN 978-3-940137-37-1

Mehr Kohärenz, aber mit welchem Ziel?

Neunter GKKE-Bericht zur kohärenten Armutsbekämpfung in der deutschen Entwicklungspolitik. 2010.

GKKE 53 44 Seiten € 1,50 ISBN 978-3-940137-39-5

Rüstungsexportbericht 2010 der GKKE

Vorgelegt von der GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte. 2011

GKKE 54 151 Seiten € 2,00 ISBN 978-3-940137-40-1

Rohstoffe, Werte und Interessen:

Anforderungen an eine entwicklungspolitisch kohärente deutsche Rohstoffpolitik
Zehnter GKKE-Bericht zur kohärenten Armutsbekämpfung in der deutschen Entwicklungspolitik. 2011

GKKE 55 33 Seiten € 1,50 ISBN 978-3-940137-43-2

Rüstungsexportbericht 2011 der GKKE

Vorgelegt von der GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte. 2011

GKKE 56 117 Seiten € 2,00 ISBN 978-3-940137-44-9

Zwischen Aufbruch und Kriminalisierung

Trends und Handlungsempfehlungen zur Stärkung der Zivilgesellschaft. 2012

GKKE 57 54 Seiten € 1,50 ISBN 978-3-940137-50-0

Rüstungsexportbericht 2012 der GKKE

Vorgelegt von der GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte. 2013

GKKE 58 114 Seiten € 2,00 ISBN 978-3-940137-49-4

Rüstungsexportbericht 2013 der GKKE

Vorgelegt von der GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte. 2014

GKKE 59 148 Seiten € 2,00 ISBN 978-3-940137-49-4

Bestellungen erbeten an:

Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE)

Evangelische Geschäftsstelle
Charlottenstr. 53/54, D-10117 Berlin

Tel: 030 – 20355-306, Fax: -250

E-mail: info@gkke.org

Katholische Geschäftsstelle

Kaiserstr. 161, D-53113 Bonn

Tel: 0228 – 103 217, Fax: -318

E-Mail: justitia-et-pax@dbk.de