

---

Gemeinsame Konferenz  
Kirche und Entwicklung

---



**Rüstungsexportbericht 2007  
der GKKE**

Vorgelegt von der  
GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte

---

---

GKKE-Schriftenreihe

---

*In der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) arbeiten der Evangelische Entwicklungsdienst (EED) und die Deutsche Kommission Justitia et Pax (katholisch) zusammen. Zu ihren Aufgaben gehören die Erarbeitung gemeinsamer Stellungnahmen und der Dialog mit Politik und gesellschaftlichen Organisationen zu den Fragen der Nord-Süd-Politik.*

## **Rüstungsexportbericht 2007 der GKKE**

---

**Vorgelegt von der Fachgruppe „Rüstungsexporte“ der  
Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE),  
Bonn/Berlin 2007**

Redaktion: Gertrud Casel / Dr. Jürgen Hambrink

Bonn/Berlin

---

### **Bezug:**

#### **GKKE, Evangelische Geschäftsstelle**

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

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

#### **GKKE, Katholische Geschäftsstelle**

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

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

# Inhalt

|   |    |
|---|----|
| Zusammenfassung   | 5  |
| 1. Die Berichterstattung durch die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung    | 14 |
| 2. Entwicklungen im Rüstungshandel  | 17 |
| 2.1 Daten und Trends des internationalen Rüstungshandels (2002 bis 2006)          | 17 |
| 2.2 Trends in der deutschen Rüstungsexportpolitik                                 | 20 |
| 3. Deutsche Rüstungsexporte im Jahr 2006  | 24 |
| 3.1 Genehmigte deutsche Rüstungsausfuhren   | 25 |
| 3.2 Deutsche Exporte von Kriegswaffen   | 29 |
| 3.3 Bewertungen   | 30 |
| 3.4 Deutsche Rüstungsexporte im Spiegel der Kriterien des EU-Verhaltenskodex      | 39 |
| 4. Akzente in der deutschen Rüstungsexportpolitik in den Jahren 2006/ 2007        | 42 |
| 4.1 Der Bundestag und die Rüstungsexportpolitik                                   | 42 |
| 4.2 Rüstungsexporte im Kontext von Rüstungskontrolle und Abrüstung                | 45 |
| 4.3 Hermes-Bürgschaften und Rüstungsexporte                                       | 48 |
| 5. Internationale Entwicklungen   | 50 |
| 5.1 Auf dem Weg zu einem weltweiten Waffenhandelsvertrag (Arms Trade Treaty, ATT) | 50 |
| 5.2 Kleinwaffen   | 54 |
| 5.3 Streubomben   | 57 |
| 6. Europäische Rüstungsexportkontrolle: Entwicklungen in der EU                   | 60 |
| 6.1 Berichterstattung zur Umsetzung des EU-Verhaltenskodex für Waffenexporte      | 60 |
| 6.2 Rüstungstransfers innerhalb der Europäischen Union                            | 62 |
| 6.3 Weiterentwicklung des EU-Verhaltenskodex für Rüstungsexporte                  | 62 |
| 6.4 Weitere Aktivitäten   | 65 |

|   |    |
|---|----|
| 7. Frieden und Sicherheit in Afrika                                 | 66 |
| 7.1 Gewaltkonflikte in Afrika und Rüstungshandel                    | 67 |
| 7.2 Der Bedarf an Sicherheit und der Transfer<br>von Rüstungsgütern | 73 |
| 7.3 Politische Reaktionen   | 79 |
| <br>  |    |
| Anhang  | 84 |
| 1. Möglichkeiten, sich weiter zu informieren                        | 84 |
| 2. Literaturhinweise  | 85 |
| 3. Mitglieder der Fachgruppe „Rüstungsexporte“ der GKKE             | 89 |

## Zusammenfassung

### Die Berichterstattung durch die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung

(0.01) Die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) legt zum elften Mal seit 1997 einen Rüstungsexportbericht vor. Der Bericht wird von der GKKE-Fachgruppe „Rüstungsexporte“ erstellt. Ihm gehören Vertreter der Kirchen und Fachleute wissenschaftlicher Einrichtungen, der kirchlichen Entwicklungszusammenarbeit und aus Nichtregierungsorganisationen an. Der Bericht stellt öffentlich verfügbare Informationen über die deutschen Ausfuhren von Kriegswaffen und Rüstungsgütern des Vorjahres (2006) bzw. deren Genehmigungen zusammen und bewertet sie im Zusammenhang der Friedens-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik. Die ethisch angeleitete Beurteilung soll den Dialog mit den Trägern politischer, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Verantwortung fördern.

#### *Deutsche Rüstungsexporte im Jahr 2006*

##### *Anhaltend steigender Trend*

(0.02) Im Jahr 2006 haben die Genehmigungen für deutsche Rüstungsausfuhren (Einzelausfuhrgenehmigungen für Rüstungsgüter, Sammelausfuhrgenehmigungen) in der Summe einen Wert von 7,7 Mrd. € erreicht. In den Jahren 2005 und 2004 hatte dieser Wert jeweils 6,2 Mrd. € betragen. Die GKKE stellt fest, dass sich der auch in den Vorjahren bereits ansteigende Trend der Werte für Rüstungsausfuhrgenehmigungen stabilisiert hat, wenn auch mit Schwankungen in Teilbereichen. Insbesondere die Werte für Sammelausfuhrgenehmigungen haben zugenommen (2006: 3,5 Mrd. €; 2005: 2,0 Mrd. €; 2004: 2,4 Mrd. €). Der Anstieg zeugt von dem wachsenden Maß der Rüstungskooperation in Europa und dem hohen Stellenwert deutscher Zulieferung an Rüstungsproduzenten in andere EU- und NATO-Staaten. Dadurch gelangen vermutlich vermehrt auch Waffenbauteile aus Deutschland in Entwicklungsländer; verlässliche Zahlen darüber gibt es allerdings nicht.

Eine allgemeine Änderung in der Genehmigungspraxis der jetzigen Bundesregierung gegenüber ihrer Vorgängerin ist nicht zu erkennen, vor allem keine Abkehr von einem für Expansion offenen Kurs.

Deutschland war im Jahr 2006 gemessen an den Genehmigungswerten für

Rüstungsausfuhren der größte Exporteur in der Europäischen Union, vor Frankreich (Exportwerte: 3,9 Mrd. €) und Großbritannien (Genehmigungswerte: 2,38 Mrd. €).

#### *Ausfuhrgenehmigungen an Entwicklungsländer*

(0.03) Einzelausfuhrgenehmigungen für Rüstungsgüter im Jahr 2006 an Staaten, die offizielle Entwicklungshilfe erhalten, haben einen Wert von etwa 933 Mio. € und damit 22% aller Genehmigungswerte erreicht.

Darin sind die umfangreichen Rüstungsexporte deutscher Herkunft an die Türkei enthalten (Ausfuhrgenehmigungen: 311,7 Mio. €, darunter Genehmigungen für Exporte von Kleinwaffen und Munition: 50,6 Mio. €). Das Land ist einerseits NATO-Mitglied. Damit hat die Türkei nach den gültigen Grundsätzen der Bundesregierung fast unbeschränkten Zugang zu deutschen Rüstungslieferungen. Andererseits ordnet die OECD die Türkei als Entwicklungsland mit hohem mittlerem Einkommen ein. Bei ihrer Darstellung weicht die Bundesregierung diesem Faktum aus, indem sie die von ihr angeführte Sonderkategorie der „klassischen Entwicklungsländer“ verwendet. Zu dieser werden allerdings neben der Türkei auch weitere wichtige Empfänger deutscher Rüstungslieferungen wie Malaysia, Oman, Südafrika oder Saudi-Arabien nicht gerechnet. Der Verdacht, die Rüstungsexportstatistiken auf diese Weise schönzureden, sollte ausgeräumt und diese Kategorie nicht mehr benutzt werden.

(0.04) Bei den Genehmigungen für Rüstungslieferungen an Entwicklungsländer liegen die Werte des Jahres 2006 unter jenen des Vorjahres. Aber die Werte für die ärmsten (LDCs) und andere Länder mit niedrigem Einkommen (other LDCs) sind von 65 Mio. € im Jahr 2003 auf 252 Mio. € im Jahr 2006 gestiegen. Insofern sieht die GKKE keinen Anlass zur Entwarnung, denn die absoluten Zahlen spiegeln durchaus die Relevanz der Rüstungsausfuhren in diese Weltteile. Dass Indien und Pakistan in dieser Ländergruppierung die wichtigsten Empfänger deutscher Rüstungslieferungen sind, deckt die Dilemmata einer Rüstungsexportpolitik auf, die sich an den Normen von Frieden, Sicherheit und Entwicklung orientieren sollte.

#### *Kriegswaffenexporte an Entwicklungsländer*

(0.05) Kriegswaffen wurden im Jahr 2006 an Länder, die offizielle Entwicklungshilfe erhalten, im Wert von 313,7 Mio. € geliefert. Dieser Wert entspricht etwa 23% aller ausgeführten Kriegswaffen und ist vor allem durch

einzelne Aufträge wie die großen Lieferungen an Südafrika (182,7 Mio. €) und die Türkei (121,2 Mio. €) geprägt. Schwankungen sind deshalb von Jahr zu Jahr möglich.

Nach Einschätzung der GKKE sind für ärmere Entwicklungsländer deutsche Waffen häufig zu teuer und entsprechen nicht ihrem Bedarf. Sie kaufen in Deutschland, wenn überhaupt, gebrauchte Güter (Beispiel: Schnellbootlieferungen an Tunesien) oder lassen hier schon vorhandene Rüstungsgüter modernisieren bzw. reparieren. Dies registriert die deutsche Statistik als „Veredelungsausfuhren“. Sie machen nach Angaben der Bundesregierung 99% der Werte von Kriegswaffenausfuhren an arme Staaten oder andere Staaten mit niedrigem Einkommen aus.

#### *Ausfuhren von Kleinwaffen*

(0.06) Im Jahr 1996 hatte der Wert der Ausfuhrgenehmigungen für militärische Kleinwaffen in Länder außerhalb von EU und NATO 1,87 Mio. € betragen – im Jahr 2006 war er auf 15,6 Mio. € angestiegen. Angesichts der Genehmigungswerte für die Ausfuhr von Kleinwaffen und Munition stellt die GKKE fest, dass deutsche Hersteller weltweit attraktive Marktchancen haben.

Ein differenzierteres Bild zeigt sich bei aktuellen Daten zu den Ausfuhrgenehmigungen von Kleinwaffen für militärische Zwecke an arme oder andere Länder mit niedrigem Einkommen. Hier sind die Werte von 5,2 Mio. € im Jahr 2005 auf 0,94 Mio. € im Jahr 2006 gesunken. Ob dies den üblichen jährlichen Schwankungen geschuldet oder aber das Resultat der „besonders strengen Maßstäbe“ ist, die nach Feststellung der Bundesregierung hier angewandt werden, ist, kann derzeit noch nicht beurteilt werden. Allerdings sollten die „strengen“ Maßstäbe nach Einschätzung der GKKE für alle rüstungsexportpolitischen Entscheidungen gelten und kein Spezifikum der Kleinwaffenexporte sein.

(0.07) Die Bundesregierung bekennt sich zum Prinzip „Alt für Neu“, das heißt, dass bei Neuanschaffungen vorhandene Bestände zerstört und nicht weiterverkauft werden dürfen. Sie bleibt aber den Nachweis schuldig, ob dieses Prinzip zum Beispiel bei Lieferungen an die Ukraine (Genehmigungswert: 2,25 Mio. €), Saudi-Arabien (Genehmigungswert 9,6 Mio. €) oder Mexiko (Genehmigungswert: 2 Mio. €) durchgesetzt wurde.

(0.08) Deutsche Firmen sind ausweislich der Genehmigungsstatistik wei-

terhin an der Produktion von Kleinwaffen in Drittländer beteiligt. So wurden Ausfuhren von 110.755 Bestandteilen von militärischen Kleinwaffen nach Mexiko und von 234.850 solcher Güter nach Saudi-Arabien genehmigt. Zum Endverbleib der dort hergestellten Waffen macht die Bundesregierung keine Angaben.

#### *Begründungspflicht für Exporte von Kriegswaffen*

(0.09) Die GKKE erinnert daran, dass der Export von Kriegswaffen an „Drittländer“, also an Staaten, die nicht der EU bzw. der NATO angehören oder diesen gleichgestellt sind, nach rechtlichen wie politischen Vorgaben grundsätzlich ausgeschlossen sind. Sie dürfen nur in sorgfältig begründeten Fällen gewährt werden. Die vielen positiven Entscheidungen für die Ausfuhr von Kriegswaffen an diese Ländergruppe im Jahr 2006 signalisieren dagegen das Umgekehrte: Waffenexporte werden genehmigt, wenn keine Gründe dagegen sprechen. Eine solche Praxis entspricht nicht den Verpflichtungen, die auch die gegenwärtige Bundesregierung eingegangen ist.

Auch die Erteilung von Ausfuhrgenehmigungen für sonstige Rüstungsgüter erfordert eine sorgfältige Prüfung, ob sie den gesetzlichen Vorschriften und politischen Grundsätzen entsprechen.

(0.10) Die GKKE warnt in diesem Zusammenhang davor, bei neuen Rüstungsprojekten und militärischen Beschaffungsprogrammen von vornherein deren Exportpotential einzukalkulieren. Ein dadurch verursachter Automatismus begünstigt eine Rüstungsexportpolitik, die sich gerade nicht an Frieden, Sicherheit und Entwicklung orientiert.

#### *Notwendigkeit von Kohärenz*

(0.11) Die GKKE beobachtet bei rüstungsexportpolitischen Entscheidungen einen anhaltenden Mangel an Kohärenz von Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik. Die Bundesregierung stellt diesen Grundsatz allein bei ihrer Handhabung von Ausfuhranträgen für Kleinwaffen und Munition heraus, ergänzt durch Verweis auf außenwirtschaftliche Aspekte. Abgesehen davon, dass wirtschaftliche Gesichtspunkte nach den Grundsätzen der Bundesregierung bei rüstungsexportpolitischen Entscheidungen nicht maßgebend sein sollen, fordert die GKKE, die Kohärenz als Leitlinie für die gesamte deutsche Rüstungsexportpolitik durchzuhalten.

Dies schließt nach Einschätzung der GKKE auch ein, die Rüstungsexport-

politik stärker als bisher als Instrument der Rüstungskontrolle sowie der Krisen- und Konfliktprävention zu nutzen. Ein zurückhaltender Transfer von Waffen und Rüstungsgütern hat sich immer wieder als bestes Mittel bewährt, gewaltsamen Konflikten vorzubeugen. Dies gilt nicht nur für einzelstaatliches Verhalten, sondern sollte angesichts der europäischen Rüstungskoooperation auch Eingang in internationale Zusammenhänge finden.

(0.12) Die Kriterien des EU-Verhaltenskodex für Rüstungsexporte sollen ein übereinstimmendes Handeln der EU-Mitgliedsstaaten anleiten. Aber selbst der ausdifferenzierte Katalog leitet die politische Handhabung nicht ausreichend an, bzw. wird in der Anwendung zu wenig berücksichtigt. Insgesamt erteilte die Bundesregierung im Jahr 2006 Ausfuhrgenehmigungen an 53 Staaten, die den Kriterien nicht zweifelsfrei und in vollem Umfang gerecht wurden. Der Wert dieser Genehmigungen betrug 1,28 Mrd. €. 44 Länder, die internationale Menschenrechtsstandards nicht oder nur teilweise erfüllten, erhielten Importlizenzen. In 19 Ländern waren innere Gewaltkonflikte im Gange. Bei 15 Staaten ist fraglich, ob Rüstungsimporte deutscher Herkunft mit den Zielen einer nachhaltigen Entwicklungsstrategie vereinbar sind.

#### *Plädoyer für mehr Transparenz*

(0.13) Für eine politische Beurteilung der Rüstungsexportpolitik ist Transparenz unabdingbar. Doch weist die deutsche Praxis nach Einschätzung der GKKE noch erhebliche Lücken auf. Diese zeigen sich beispielsweise beim Komplex der Sammelausfuhrgenehmigungen, wo Umfang, Adressat und Gegenstände im Dunkeln bleiben.

Das Gleiche offenbart sich im Umgang mit Voranfragen bei sich anbahnenden Rüstungsgeschäften. Die Bundesregierung hält Angaben darüber für besonders schützenswert, um Wettbewerbern keine Vorteile zu verschaffen. Diese Position überzeugt jedoch nicht. Der Rüstungsmarkt hat sich ohnehin zu weiten Teilen zu einem „Käufermarkt“ gewandelt, wo potentielle Käufer Anbieter gegeneinander ausspielen, um günstige Konditionen auszuhandeln. Außerdem hält es die GKKE für unakzeptabel, dass das Gebot der Transparenz auf dem politisch so sensiblen Feld der Rüstungsexportpolitik nachrangig gegenüber dem Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen behandelt wird. Im Umgang mit dem UN-Waffenregister ist dagegen bereits ein Weg für eine ausgeglichene Lösung vorgezeichnet.

(0.14) Mängel sind auch bei der Erfassung der tatsächlich getätigten deutschen Rüstungstransfers zu konstatieren. Derzeit wird nur der Wert für ausgeführte Kriegswaffen erhoben, aber nicht jener für sonstige Rüstungsgüter. Hier sind nur die Werte für Ausfuhrgenehmigungen im Umlauf. So weiß niemand genau, wie viele Rüstungsgüter tatsächlich jährlich aus Deutschland exportiert werden.

Ferner enthält der Rüstungsexportbericht keinerlei Angaben über relevante Exporte aus anderen Ländern, die als Ganzes weiter transferiert werden oder Zulieferungen deutscher Hersteller enthalten. Die Bundesregierung sollte über solche Angaben verfügen, da sie zumindest seit dem Jahr 2000 Exporte von Kriegswaffen und Rüstungsgütern nach eigener Aussage nur genehmigt, wenn der Endverbleib sichergestellt ist. Diese Informationen werden jedoch nicht veröffentlicht.

## **Akzente in der deutschen Rüstungsexportpolitik**

### *Parlamentarisches Desinteresse*

(0.15) Der Deutsche Bundestag hat die Rüstungsexportberichte für die Jahre 2004, 2005 und 2006 bisher nicht im Plenum erörtert. Die GKKE sieht darin eine Entwertung der Berichtstätigkeit und deren politischer Würdigung. Damit schleift sich eine Vernachlässigung dieses Themenfeldes deutscher Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik ein, die seinem internationalen politischen Stellenwert nicht angemessen ist.

Um die parlamentarische Beteiligung zu stärken und Fehlentwicklungen gegenzusteuern, schlägt die GKKE vor, Fälle, die im zuständigen Kabinettsausschuss, dem Bundessicherheitsrat, kontrovers diskutiert werden, zeitnah der Beratung im Parlament oder seinen Ausschüssen zugänglich zu machen.

(0.16) Das Interesse der Parlamentarier leidet darunter, dass der Zeitpunkt der Veröffentlichung des Rüstungsexportberichts der Bundesregierung im Ungewissen bleibt. Angesichts dessen dringt die GKKE darauf, einen verlässlichen Termin für die jährliche Veröffentlichung des Rüstungsexportberichts der Bundesregierung festzulegen. Dies sollte möglichst zeitnah zum Berichtsjahr geschehen.

### *Aufwertung des EU-Verhaltenskodex für Rüstungsexporte von 1998*

(0.17) Die Überarbeitung des EU-Verhaltenskodex für Waffenexporte ist schon im Jahr 2005 abgeschlossen worden. Dennoch steht dessen Aufwertung zu einem Gemeinsamen Standpunkt, der ihn für die nationale Gesetzgebung in allen Mitgliedsstaaten verbindlich macht, aus. Die GKKE drängt darauf, diesen Schritt umgehend in die Wege zu leiten. Die Beilegung politischer Kontroversen, wie zum Beispiel über den Fortbestand des Waffenembargos gegenüber China, sollte von der Implementierung der erreichten Fortschritte und Präzisierungen eines EU-weiten Rüstungsexportkontrollregimes abgekoppelt werden.

### *Hermes-Bürgschaften und Rüstungsexporte*

(0.18) In der ersten Jahreshälfte 2007 hatte die Bundesregierung deutschen Rüstungsherstellern die Erteilung einer Genehmigung für den Export von drei U-Booten an Pakistan in Aussicht gestellt und angeboten, diesen mit einer staatlichen Ausfallbürgschaft („Hermes-Bürgschaft“) abzusichern. Das Geschäft kam schließlich nicht zustande.

Bereits in früheren Jahren waren Rüstungstransfers durch staatliche Ausfallbürgschaften abgesichert worden. Daraus hatten nicht nur NATO-Staaten wie Griechenland und die Türkei Nutzen gezogen, sondern auch Entwicklungsländer wie Brasilien, Südafrika, Südkorea, Tunesien und ölexportierende Staaten auf der arabischen Halbinsel.

(0.19) Die GKKE wertet das Instrument der Hermes-Bürgschaften als staatliche Subventionierung von Rüstungsausfuhren. Auch Empfänger werden in gewisser Hinsicht subventioniert. Die GKKE hält an ihrer Forderung fest, keine Hermes-Bürgschaften für Rüstungsexporte zu gewähren. Die Richtlinien für die Gewährung von Hermes-Krediten sollten um eine entsprechende Klausel ergänzt werden.

## **Internationale Entwicklungen**

### *Auf dem Wege zu einem weltweiten Waffenhandelsvertrag*

(0.20) Auf UN-Ebene wird die Ausarbeitung eines Vertrages zur Regelung des Handels mit konventionellen Waffen vorbereitet (Arms Trade Treaty). Das Vertragswerk soll den Transfer von Waffen und Rüstungsgütern verhindern, die humanitäres Völkerrecht verletzen, Menschenrechte gefähr-

den und nachhaltige Entwicklung beeinträchtigen. Die Bundesregierung wie auch die EU unterstützen das Anliegen eines solchen Vertrages. Sie erkennen das Engagement aus der Zivilgesellschaft dafür an und verweisen auf gute Erfahrungen mit regionalen Kontrollregimen, wie mit dem EU-Verhaltenskodex für Waffenexporte.

(0.21) Die GKKE begrüßt, dass die Verbreitung von konventionellen Waffen, Munition und entsprechenden Fertigungsanlagen auf die weltweite Agenda gerückt ist. Sie plädiert dafür, sich auf die Kriterien der Genehmigung von Rüstungstransfers, die Modalitäten der Kontrolle und mögliche Reaktionen bei Verstößen gegen das Regelwerk zu konzentrieren. Entscheidend wird letztlich sein, wie das Abkommen umgesetzt und überprüft werden kann.

Die GKKE rät den Staaten zur breiten Zusammenarbeit mit gesellschaftlichen Akteuren, die sich zu vehementen Fürsprechern des Vorhabens gemacht haben. Ferner ist die Basis zustimmender Staaten zu erweitern.

### *Streubomben*

(0.22) In mindestens 23 Staaten ist Streumunition bisher zum Einsatz gekommen, unter anderem im Kosovo, in Afghanistan, im Irak und im Libanon. Weltweit leben etwa 400 Millionen Menschen in Gebieten, die nach Ende der Kampfhandlungen mit nicht explodierten Streubomben verseucht sind. Derzeit wird über ihre Einschränkung oder gar ein Verbot auf zwei verschiedenen Foren verhandelt - einem, das sich dem UN-Waffenabkommen von 1980 angliedert und einem, das von der Regierung Norwegens initiiert worden ist („Oslo-Prozess“).

Im positiven Fall kann das Nebeneinander der beiden Foren zu einem Wettbewerb um die beste Vorgehensweise und Lösung führen. Im negativen Fall können Blockaden und Verzögerungen eintreten. Dies birgt auch das Risiko, dass das gesellschaftliche Engagement in dieser Sache zerrieben wird.

(0.23) Die Bundesregierung beteiligt sich am Oslo-Prozess wie auch an der Überprüfungskonferenz zum UN-Waffenabkommen. Hier bemüht sie sich, auch bisherige Verweigerer ins Boot zu holen.

Die GKKE begrüßt das Engagement der Bundesregierung und rät, auf beiden Foren für einen Verzicht bzw. für eine restriktive Politik einzutreten. Um des Erfolges willen erfordern beide Foren verschiedene Strategien. Sie

sollten aber in jedem Fall dafür sorgen, dass nicht der Wunsch einiger Staaten, an dieser Waffe festzuhalten, gegenüber der Durchsetzung des humanitären Anliegens obsiegt.

Die Nichtregierungsorganisationen sollten die unterschiedlichen Ansätze und Gegenstände beider Foren anerkennen und dies in ihrer Meinungsbildung und ihren Aktionen deutlich machen.

Ferner begrüßt die GKKE die Bereitschaft der Bundesregierung, für die Bundeswehr auf diese Waffen zu verzichten. Dies kann beispielhaft auch für andere Staaten im Bündniszusammenhang sein.

#### *Afrika: Sicherheit und Rüstungstransfers*

(0.24) Anhaltende Krisen und Gewaltkonflikte in Afrika fordern eine zurückhaltende Rüstungsexportpolitik in zweierlei Weise heraus: Zum einen kommt die überwiegende Zahl an Waffen und Munition, die in den gewaltsamen Auseinandersetzungen eingesetzt werden, von außen. Deshalb befürworten afrikanische Staaten, die ohnehin kaum größere konventionelle Waffen importieren, einen weltweiten Vertrag zum Waffenhandel. Zum anderen bedürfen afrikanische Friedensmissionen auf dem Kontinent einer angemessenen Ausstattung mit Waffen, Logistik und Transportmitteln von Außen.

Ein Rüstungstransfer, der verlässliche Empfänger erreicht und die Sicherheit der bedrohten Menschen und Völker erhöht, wäre Voraussetzung und Beitrag zur Friedenssicherung. Das entwertet nicht die Warnung der GKKE davor, angesichts von politischen Krisen und Instabilitäten allein Zuflucht beim Aufbau einer starken Militärgewalt zu suchen. Die Schaffung einer starken zivilen Komponente in der entstehenden afrikanischen Sicherheitsarchitektur ist ebenso notwendig wie die Verbreitung ziviler Streitschlichtung. Dies hilft, um in zwischen- und innerstaatlichen Konflikten eine Eskalation der Gewalt zu vermeiden.

# 1. Die Berichterstattung durch die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung

## *Auftrag*

(1.01) Die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) legt zum elften Mal seit 1997 einen Rüstungsexportbericht vor. Der Bericht wird von der GKKE-Fachgruppe „Rüstungsexporte“ erstellt. Ihm gehören Vertreter der Kirchen und Fachleute wissenschaftlicher Einrichtungen, der kirchlichen Entwicklungszusammenarbeit und aus Nichtregierungsorganisationen an. Der Bericht stellt öffentlich verfügbare Informationen über die deutschen Ausfuhren von Kriegswaffen und Rüstungsgütern des Vorjahres (2006) bzw. deren Genehmigungen zusammen und bewertet sie im Zusammenhang der Friedens-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik. Dabei folgt er der Maxime, dass ein Höchstmaß an Transparenz Voraussetzung für ein sachgemäßes politisch-ethisches Urteil ist.

Der Bericht soll dem Dialog mit den Trägern politischer, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Verantwortung dienen und diesen Politikgegenstand dem öffentlichen Diskurs zugänglich machen.

## *Kriterien*

(1.02) Ethische Kriterien einer Bewertung der Rüstungsexportpolitik haben drei aktuelle Wahrnehmungen zu reflektieren:

*Erstens* begründet die kontinuierliche Beobachtung des Politikfeldes die Sorge, dass die deutsche Genehmigungspraxis die Normen unterläuft. Indem sich der tatsächliche Vollzug mehr und mehr von den normativen Vorgaben entfernt, höhlen sich die Maßstäbe aus und verkommen zu wohlfeilen, aber wirkungslosen Formeln.

*Zweitens* sind Mechanismen der europäischen Integration und eine wachsende Kooperation von Rüstungsherstellern über nationale Grenzen hinweg wirksam. Diese erfassen Entwicklung, Herstellung und Vertrieb von Rüstungsgütern und steuern zunehmend die Reglements von Exportkontrollen jenseits einzelstaatlicher Souveränität. Damit stößt eine kritische Öffentlichkeit, die sich in nationalstaatlichen Zusammenhängen bewegt, an ihre Grenzen. Um das Geschehen verfolgen und bewerten zu können, wird es immer wichtiger, den Trend der Internationalisierung als Referenz zu nehmen.

*Drittens* ist im Blick auf Rüstungsexporte in Einzelfällen differenziert zu

argumentieren. Denn es ist unübersehbar, dass in vielen Konfliktregionen gesellschaftlich legitimierte Sicherheitsstrukturen fehlen. Die Herstellung des staatlichen Gewaltmonopols ist ein Schritt, 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, einschließlich in begründeten Fällen zusätzlich die Lieferung von Waffen und Ausrüstung.

(1.03) Die GKKE geht von der moralischen Position aus, dass der Transfer von Mitteln der Gewalt prinzipiell der gleichen Beurteilung unterliegt wie die Androhung oder Anwendung von Gewalt. Gewalt aber ist eines der schwersten Übel für Menschen und deren Zusammenleben.

Rüstungstransfers dürfen nicht die Neigung zu gewaltförmigem Handeln von Staaten nach Innen wie nach Außen steigern. Sie müssen geeignet sein, dem Bedürfnis der Menschen nach Schutz vor physischer Gewalt zu dienen. Dies schließt die Prüfung ein, ob der Bedarf an Sicherheit auch auf anderem Wege befriedigt werden kann.

Ferner haben Rüstungstransfers im Einklang mit den Erfordernissen des guten Regierens zu stehen. Sie dürfen nicht die Erwartungen an Entwicklung im Sinne einer positiven Veränderung der Lebensperspektiven für die Bevölkerung in Empfängerländern beeinträchtigen.

Dies alles verlangt bei Rüstungsexportpolitischen Entscheidungen eine zeitlich wie sachlich weiter reichende Perspektive, als sie in der Regel zum Zuge kommt. Aktualismus ist in dieser Sache ein falscher Ratgeber. Stattdessen ist zu begründen, dass die Rüstungsexporte tatsächlich den Vorgaben von Frieden, Sicherheit und Entwicklung genügen.<sup>1</sup> Die Rechtfertigungspflicht für die Genehmigung von Rüstungsexporten in Entwicklungsländer und Konfliktregionen liegt bei deren Befürwortern.

(1.04) Der Bezug auf die moralische Position schließt ein, ihre Grundsätze auch dann als verbindliche Handlungsziele zu respektieren, wenn aktuelle Umstände anderes nahelegen. Die ethische Urteilsbildung prüft die Realitätstauglichkeit der Normen in konkreten Fällen und angesichts von Zielkonflikten. In Kenntnis der moralischen Position sind Optionen wie Folgen abzuwägen und Prioritäten zu bestimmen. Das Wissen um die Schwierigkeit solcher Aufgabe mahnt zum Respekt vor denen, die sich dieser Ver-

---

<sup>1</sup> Der GKKE-Rüstungsexportbericht 2006 (Berlin/ Bonn 2007), S. 23–31 erörtert ausführlich die ethischen Kriterien für eine Bewertung der Rüstungsexportpolitik, auf die sich die diesjährigen Ausführungen beziehen.

antwortung stellen.

(1.05) Den politischen Regelwerken für die deutsche Rüstungsexportpolitik ist durchaus eine Sensibilität gegenüber den Normen von Frieden, Sicherheit und Entwicklung eigen. Doch binden sie die Praxis der Rüstungstransfers nicht so eindeutig an die Normen, wie es ihr Wortlaut vorgibt. Eingeräumte Ermessensspielräume werden zu oft zugunsten der Genehmigung von Rüstungsexporten genutzt.

Zudem können Gesetze, „politische Grundsätze“ oder Verhaltenskodices nicht verbergen, dass sich Lieferländer häufig an ihren eigenen Sicherheits- und Wirtschaftsinteressen orientieren. Die GKKE sieht sich mit ihren Partnern in Entwicklungsländern verpflichtet, hier insbesondere Prämissen einer entwicklungsförderlichen Politik zur Geltung zu bringen.

## 2. Entwicklungen im Rüstungshandel

### 2.1 Daten und Trends des internationalen Rüstungshandels (2002 bis 2006)

#### *Aktuelle Daten*

(2.01) Im Juni 2007 hat das schwedische Friedensforschungsinstitut SIPRI seine jüngsten Daten zur aktuellen Entwicklung des Weltrüstungshandels vorgelegt:<sup>2</sup> Demnach hat sich auch im Jahr 2006 der seit vier Jahren festzustellende Aufwärtstrend fortgesetzt.

Allerdings macht der jetzige Wertumfang nur die Hälfte desjenigen aus, der in der Mitte der 1980er Jahre, auf dem Höhepunkt des Kalten Krieges, zu verzeichnen war. Im Jahr 2002 war der niedrigste Stand seit 1960 registriert worden. Seit jenem Jahr hat sich der Wert der Transfers wieder verzehnfacht.

(2.02) In den Jahren zwischen 2002 und 2006 waren die USA der größte Exporteur konventioneller Waffen. US-amerikanische Lieferungen hatten einen Anteil von etwa 30% am gesamten Weltrüstungshandel. Insgesamt lieferten die USA in 68 Länder; 39% der Exporte gingen in den Nahen und Mittleren Osten; je 26% in die asiatisch-pazifische Region und nach Europa (vor allem NATO-Staaten).

Russland hatte zwischen 2002 und 2006 einen Anteil von etwa 28% an den weltweiten Rüstungsausfuhren und belieferte 46 Staaten; 45% der russischen Ausfuhren erreichten China und 25% Indien.

Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Niederlande, Italien und Schweden als die wichtigsten) hatten einen Anteil von 31% am gesamten globalen Rüstungstransfer zwischen 2002 und 2006. Von den europäischen Lieferungen gingen etwa zwei Drittel an Staaten außerhalb der EU und der NATO. Auf der Empfängerseite ragen China, Indien, Griechenland und die Vereinigten Arabischen Emirate

---

<sup>2</sup> SIPRI erhebt Daten zu Transfers von größeren konventionellen Rüstungsgütern und hat zur mehrjährigen Bewertung einen eigenen Index entwickelt. SIPRI Yearbook 2007, Armaments, Disarmament and International Security, Oxford u.a.O. (Oxford University Press) 2007, S. 387 - 417. Als Überblick zu globalen und regionalen Trends bei Militärausgaben, Streitkräfteentwicklung und gewaltsamen Konflikten siehe: Bonn International Center for Conversion (BICC), Jahresbericht 2006/2007, Bonn (BICC) 2007, S. 16-21

als die größten Abnehmer von Rüstungsgütern zwischen 2002 und 2006 hervor.

### *Allgemeine Trends*

(2.03) Insgesamt bleibt der Rüstungsmarkt ein Käufermarkt, das heißt, dass die Käufer Anbieter gegeneinander ausspielen, die Zahlungsmodalitäten beeinflussen und auf Transfer von Rüstungstechnologie dringen können. Mit der Abhaltung von Rüstungsschauen und attraktiven Angeboten werben Rüstungshersteller, oft mit Unterstützung der Regierungen ihrer Heimatländer, ihrerseits um Interesse und Kunden für ihre Produkte.

Die größten Rüstungskäufer außerhalb der traditionellen Industriestaaten sind Länder, die als Staaten mit mittlerem und höherem Einkommen eingestuft werden, und vor allem solche, die wie Indien, China, Südkorea oder Singapur, einen rasanten industriellen Aufschwung erleben und nun ihre Streitkräfte modernisieren.

(2.04) Mit der Zustimmung der US-Regierung vom Juli 2007 zu langfristigen Waffengeschäften im Umfang von 20 Milliarden US-Dollar mit Saudi-Arabien sowie den Golf-Staaten Bahrain, Kuwait, Oman, Katar und den Vereinigten Arabischen Emiraten zeichnet sich ein Muster von „Stellvertreteraufrüstung“ in der internationalen Rüstungsexportpolitik ab. Diese Staaten wollen sich als Bollwerke gegen Iran aufrüsten und finden dabei die US-amerikanische Unterstützung.<sup>3</sup> Israel, bemüht um die Aufrechterhaltung seines qualitativen militärischen Vorsprungs gegenüber den arabischen Staaten, erhielt parallel die Zusage für eine Erhöhung der US-Militärhilfe um 25 Prozent.

Inzwischen hat die angestoßene regionale Rüstungsdynamik auch europäische Rüstungshersteller erreicht, indem Saudi-Arabien den Kauf von 72 Kampfflugzeugen des Typs Eurofighter in Großbritannien bekannt gegeben hat.<sup>4</sup> Davon werden auch deutsche Zulieferer zu dem in europäischer Kooperation gefertigten Flugzeug profitieren, das bereits von Anfang an als potentiell Exportprodukt konzipiert worden war.

(2.05) Nach Einschätzung der GKKE erleben die Aufrüstungsprozesse in der ohnehin konfliktträchtigen Region durch die abgeschlossenen Geschäfte weiter Auftrieb, ohne Gewissheit zu bringen, ob sich dadurch internationale Sicherheit und Stabilität tatsächlich erhöhen. Bei den Empfängern

<sup>3</sup> Nach: The Observer, 29.07.07; The Irish Times, 30.07.07 und 01.08.07.

<sup>4</sup> Süddeutsche Zeitung, 18.09.07.

handelt es sich in vielen Fällen um Regime, die den Kriterien demokratischer Regierungsführung nicht genügen und Menschenrechtsstandards missachten. Auch ist das Risiko eines Regimewechsels in den derzeit autoritär regierten arabischen Empfängerstaaten hoch. Setzen sich dann radikale Kräfte durch, sieht sich die internationale Politik weiteren Bedrohungen und Instabilitäten ausgesetzt.

(2.06) Mit den französischen Rüstungszusagen an Libyen kehrt ein anderes Muster aus Zeiten des Kalten Krieges zurück, nämlich politisches Wohlverhalten mit Rüstungstransfers zu honorieren. Ein entsprechendes Abkommen war während des Besuchs des französischen Staatspräsidenten Nicolas Sarkozy am 25. Juli 2007 in der libyschen Hauptstadt unterzeichnet worden – der Tag, an dem in Libyen inhaftierte bulgarische Krankenschwestern und ein palästinensischer Arzt entlassen worden waren. Die französischen Exporte sollen es Libyen ermöglichen, seine Verteidigungs- und Sicherheitseinrichtungen zu modernisieren. Sie schließen unter anderem die Transfers von Fahrzeugen, Logistik, Schiffen, Patrouillenbooten, Luftverteidigungssysteme und Luftfahrtausrüstung ein. Mit den zugesagten Lieferungen erhält das Land zudem eine Schlüsselposition im Rahmen der EU-Absichten zur Bekämpfung illegaler Einwanderung über das Mittelmeer.

(2.07) Um Rüstungskapazitäten aufrecht zu erhalten und auszulasten, suchen europäische Unternehmen, sich durch Exportaufträge abzustützen. Vor allem gilt es, der US-Konkurrenz stand zu halten, indem man auf den US-Markt drängt oder Interessenten an Rüstungsgütern attraktive Angebote macht, die einen Transfer von Rüstungstechnologie oder Koppelgeschäfte mit zivilen Lieferungen beinhalten. Europäische Rüstungshersteller, vor allem britische Produzenten, gehen Allianzen mit außereuropäischer Rüstungsindustrie ein.

(2.08) Eine dunkle Seite der Rüstungsgeschäfte bleibt weiterhin: Sie sind in hohem Maße anfällig für Korruption, bedingt durch die Geheimhaltung solcher Geschäfte und der informellen Kanäle, über die viele Transfers angebahnt werden. Ein Fünftel der Werte von Rüstungsgeschäften gelten als Schmiergelder.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> So die Einschätzung von Peter Lock in: ders., Weltweiter Waffenhandel. Notiz für das ATTAC-Treffen in Bremen (26.06.07), S. 7 f. Einer der wenigen, die sich im Zusammenhang von Transparency International dem Aspekt der Korruption beim in-

Einen prominenten Fall der zurückliegenden Jahre stellt jener des britischen Rüstungsherstellers BAE Systems dar, der britische und US-amerikanische Justizbehörden beschäftigt hat. Dazu heißt es in der Süddeutschen Zeitung vom 28.09.2007:

„Angeblich soll der Konzern über mehr als zehn Jahre etwa 1,5 Milliarden Euro an den saudischen Prinzen Bandar Bin Sultan überwiesen haben. Zum Geburtstag gab es sogar einen nagelneuen Airbus A340 – in den Farben des US-Football-Teams Dallas Cowboys, dessen Fan er ist. Er hatte Mitte der achtziger Jahre das größte Waffengeschäft in der britischen Geschichte eingefädelt. Im Rahmen dieses Al-Yamamah-Vertrages verpflichtete sich Großbritannien, 120 Kampfflugzeuge an Saudi-Arabien zu liefern. BAE weist die Bestechungsvorwürfe zurück. Untersuchungen der britischen Anti-Betrugsbehörde wurden Ende 2006 von höchster Stelle gestoppt. Angeblich hatte der damalige britische Premierminister Tony Blair seinen Generalstaatsanwalt angewiesen, die Sache im Sande verlaufen zu lassen – aus Gründen der ‚nationalen Sicherheit‘.“

## 2.2 Trends in der deutschen Rüstungsexportpolitik

(2.09) In seiner aktuellen Bilanz des Weltrüstungshandels weist SIPRI Deutschland hinter den USA und Russland den dritten Rang unter den waffenexportierenden Staaten im Jahr 2006 zu. Das Institut beziffert nach eigenem Index die deutschen Rüstungsausfuhren im Berichtsjahr auf 3,8 Mrd. US-Dollar.<sup>6</sup> Allerdings kommt die Steigerung gegenüber dem Vorjahr (SIPRI-Wert: 1,5 Mrd. US-Dollar) nicht unerwartet, weil im Berichtsjahr weitere Kriegsschiffe und Panzer, unter anderem nach Südafrika, Südkorea, Malaysia, Griechenland und an die Türkei ausgeliefert worden sind. Die GKKE hatte in ihren Vorjahresberichten bereits darauf hingewiesen. Jenseits dessen weichen die SIPRI-Daten erheblich von den Werten ab, die die Bundesregierung in ihrem Rüstungsexportbericht 2006 vorgelegt

---

ternationalen Waffenhandel kontinuierlich widmen, ist der britische Journalist und ehemalige Manager aus der Ölindustrie Joe Roeber. Siehe u. a. ders., *Parallel Markets: Corruption in the International Arms Trade*, London (Campaign against Arms Trade) 2005

(= Goodwin Paper, 3), S. 12 und 19.

Zu den Korruptionsvorwürfen im Zusammenhang mit den deutschen Schiffslieferungen an Südafrika siehe: Stefaans Brümmer/ Sam Sole/ Adriaan Basson, *Arms: German squeeze Mbiki*, in: Mail&Guardian online. [www.mg.co.za](http://www.mg.co.za) (06.10.2007).

<sup>6</sup> Die von SIPRI ermittelten Werte decken sich nicht mit den offiziellen Angaben über die Werte der exportierten Kriegswaffen, da das schwedische Institut die Transfers nach eigenem Index und Wertberechnungen einstuft. Zum Umgang mit den von SIPRI genutzten Daten siehe die Ausführungen im GKKE-Rüstungsexportbericht 2002, Berlin/ Bonn 2003, S. 78 f.

hat (siehe Kapitel 3 dieses Berichtes). Dies ist einerseits dem Erhebungsverfahren des schwedischen Instituts geschuldet. Andererseits ist es die Folge der Tatsache, dass die SIPRI-Listen umfangreicher als die deutschen Ausfuhrlisten sind. SIPRI erfasst beispielsweise auch Dual-use-Güter für militärische Empfänger. Ferner sind in die SIPRI-Daten Teile dessen eingegangen, was sich in den deutschen Rüstungsexportstatistiken unter der nicht weiter erläuterten Kategorie der „Sammelausfuhrgenehmigungen“ verbirgt. (siehe Ziffer 3.08 und 3.27 ff.) Außerdem registriert das SIPRI-Zahlenwerk neben vollzogenen Rüstungsgeschäften auch solche, die im Berichtsjahr begonnen, aber noch nicht vollständig ausgeführt worden sind. Die GKKE erwartet, dass deren Teilwerte in den kommenden Jahren in der deutschen Rüstungsexportstatistik auftauchen werden.

(2.10) Ungeachtet aller Schwankungen auf dem Weltrüstungsmarkt entwickelt sich der deutsche Rüstungsexport stetig aufwärts. So hat sich der Wert der Ausfuhr von Kriegswaffen zwischen 1997 und 2006 nahezu verdoppelt und die Zahl der Empfängerstaaten jenseits von NATO- bzw. EU-Staaten erhöht. Das Gleiche gilt auch für das Volumen erteilter Einzelgenehmigungen.

(2.11) Bezogen auf den Wert der gesamten deutschen Ausfuhren ist der Umfang aller Rüstungsexporte jedoch gering: er liegt nach Angaben der Bundesregierung unterhalb von 0,3%, und bei Kriegswaffen bei 0,15%.

Der Umsatz der gesamten maritimen Industrie mit Kriegsschiffen (für den Export und für eigenen Bedarf der Bundesmarine) von jährlich ca. 2 Milliarden € soll nach Angaben des einschlägigen Industrieverbandes etwa gleichgroß sein wie der mit Segelbooten, Yachten und Surfbrettern.<sup>7</sup> Allerdings variieren diese Angaben von Unternehmen zu Unternehmen: Bei den auf Kriegsschiffbau spezialisierten Firmen werden etwa zwei Drittel allein durch den Export erwirtschaftet, bei einzelnen bis zu 80%. Die IG Metall nennt im Jahr 2005 die Zahl von rund 8.500 Beschäftigten im Kriegsschiffbau, davon etwa 4.000 unmittelbar im Exportgeschäft.<sup>8</sup>

Aus Sicht der GKKE sagen diese Zahlen Folgendes: In rein wirtschaftlicher Hinsicht ist der Stellenwert der Rüstungsausfuhren gering. Das eliminiert jedoch nichts von der politischen Relevanz der Rüstungstransfers. Deren kritische Reflexion tritt jedoch häufig hinter Argumenten zurück, die sich

---

<sup>7</sup> Zitiert in Frankfurter Rundschau, 28.06.07.

<sup>8</sup> Arbeitskreis „Wehrtechnik und Arbeitsplätze in der IG Metall“, Emdener Erklärung. Zur Lage des Marineschiffbaus in Deutschland, Frankfurt am Main, Juni 2005.

auf technologische Führerschaft, bündnispolitische Bedeutung oder ein nicht näher definiertes „nationales Interesse“ beziehen. Dies wertet die GKKE als Versuch, den politischen Stellenwert von Rüstungsexporten gleichsam zu neutralisieren.<sup>9</sup>

(2.12) Die Daten zu den deutschen Rüstungsausfuhren zeigen besonders starke Positionen im Marineschiffbau (Fregatten, U-Boote, Küstenschutzboote), Elektronik und Steuerungselementen, bei gepanzerten Fahrzeugen (Kettenpanzer, leichte Kampffahrzeuge), Kleinwaffen, Motorenbau und bei Fertigungsanlagen sowie Technologie.

Bestellungen der Bundeswehr gelten beim Werben um Exportaufträge als wichtige Referenzen. Dies zeigt sich im Panzer- und U-Bootbau ebenso wie bei der Auslieferung von MEKO-Fregatten. Sie sind, zum Teil als Lizenzfertigungen in Argentinien, Australien, Griechenland, Malaysia, Neu-Seeland, Nigeria, Polen, Portugal, Südafrika und der Türkei im Einsatz. Dieser Schiffstyp ist als Exportgut besonders erfolgreich, weil die modulare Bauweise es erlaubt, auf unterschiedliche Wünsche der Besteller einzugehen.<sup>10</sup>

(2.13) Jenseits von NATO-Partnern und anderen EU-Mitgliedstaaten sind die wichtigsten Abnehmer deutscher Rüstungsgüter solche Länder, die sich den Kauf finanziell leisten können, Interesse an Komponenten für komplexe Waffensysteme haben und zudem an regional anziehenden Rüstungsdynamiken teilhaben. Die armen und ärmsten Länder zählen nicht zu den wichtigen Kunden der deutschen Rüstungsindustrie.

(2.14) Neben der Lieferung von kompletten Waffensystemen liegt die Stärke der deutschen Rüstungsfertigung in der Zulieferung von Komponenten an Hersteller in anderen Ländern, die dann ihrerseits die Waffen exportieren. Dies schlägt sich unter anderem im hohen Anteil von Sammelausfuhrgenehmigungen an den jährlichen Rüstungsausfuhren nieder, und birgt Risiken von Re-exporten.

Außerdem beteiligen sich deutsche Hersteller an der Modernisierung und Steigerung des Kampfwertes von Waffenarsenalen, so genannten „Verede-

---

<sup>9</sup> Belege dafür finden sich in Formulierungen des jüngsten verteidigungspolitischen Weißbuchs der Bundesregierung. Siehe: Bundesministerium der Verteidigung, Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin 25. Oktober 2006 zu den Stichworten Rüstungsproduktion und Rüstungsexporte, besonders S. 85 ff. Die GKKE hat sich in ihrem Rüstungsexportbericht 2006 (Berlin/ Bonn 2007), S. 105 – 108 ausführlich damit auseinandergesetzt.

<sup>10</sup> Vgl. Nick Hall, German success story, in: Ships Monthly, 42 (2007), 6, S. 20 – 23.

lungsausfuhren“. Dazu zählt auch der Transfer von Schiffs- und Fahrzeugmotoren, die nach SIPRI-Angaben im Jahr 2006 unter anderem nach Brasilien, Chile, China, Finnland, Griechenland, Indien, Irak, Iran, Israel, Pakistan, Peru, Russland, Singapur, Südkorea, Spanien, Schweden, Thailand, in die Türkei, die Vereinigten Arabischen Emirate und in die USA exportiert worden sind.

(2.15) Gleichzeitig steigt der Stellenwert von Technologietransfers an Staaten, denen im Zuge ihrer Industrialisierungsstrategien und regionalpolitischen Aspirationen selbst am Ausbau einer eigenen Rüstungsindustrie gelegen ist, zum Beispiel Brasilien, Chile, Südafrika, Singapur oder Südkorea.

Die GKKE befürchtet, dass Deutschland direkt und indirekt Hilfe zum Aufbau neuer Rüstungskapazitäten leistet, die in absehbarer Zeit auch auf den Weltrüstungsmarkt drängen werden.

(2.16) Deutschland hat in globalen Zusammenhängen einen hohen Anteil am legalen Handel mit kleinen und leichten Waffen für den militärischen wie zivilen Gebrauch. Insgesamt hat sich der Wert für Ausfuhrgenehmigungen von Kleinwaffen für militärische Zwecke zwischen 1996 und 2006 mehr als versiebenfacht. Gleichfalls wuchs der Anteil der Drittländer unter den Empfängern.

(2.17) Zunehmend schlägt sich in der deutschen Statistik zu Rüstungsausfuhren das weltweit steigende militärische wie zivile Interesse an Sicherheitsausrüstung nieder. Dazu zählen unter anderem auch Geländewagen und gepanzerte Fahrzeuge, die als Sicherheitserzeugnisse vermarktet werden. Abnehmer sind hier auch internationale Friedensmissionen, ausländische Botschaften und Unternehmen.

### **3. Deutsche Rüstungsexporte im Jahr 2006**

#### *Methodische Vorbemerkung*

(3.01) Die folgenden Daten entstammen den Angaben, die die Bundesregierung über ihre Rüstungsexporte im Jahr 2006 für den 9. Bericht zur Umsetzung des EU-Verhaltenskodex 2006 zur Verfügung gestellt hat.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Council of the European Union, 9th annual report according to operative provi-

Hier werden die Genehmigungswerte für Rüstungsausfuhren für die einzelnen Positionen der EU-Militärgüterliste, die weitgehend mit den deutschen Listen übereinstimmt, aufgeschlüsselt.

Am 7. November 2007 legte die Bundesregierung ihren achten „Bericht über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsexporte im Jahr 2006 (Rüstungsexportbericht 2006)“ vor.<sup>12</sup> Dessen Daten nennen für die Empfängerländer nur die Gesamtwerte der erteilten Ausfuhrgenehmigungen, die betreffenden Listenpositionen und die prozentualen Anteile der wichtigsten Exportgüter. Daraus ergeben sich Abweichungen von Auskünften im EU-Bericht. Angaben aus dem Rüstungsexportbericht der Bundesregierung 2006 werden im Folgenden zur Ergänzung herangezogen.

### *Rüstungsexporte von EU-Mitgliedsstaaten*

(3.02) Die Mitgliedsstaaten der EU haben im Jahr 2006 Genehmigungen für Rüstungsausfuhren im Wert von 13,67 Mrd. € erteilt. Der Wert der exportierten Rüstungsgüter wird mit 9,55 Mrd. € angegeben.

Deutschland war im Jahr 2006 nach Auskunft des EU-Berichts gemessen an Genehmigungswerten (im Detail siehe Kapitel 3.1) der größte europäische Rüstungsexporteur vor Frankreich (Exporte: 3,97 Mrd. €), Großbritannien (Ausfuhrgenehmigungen: 2,38 Mrd. €), Italien (Ausfuhrgenehmigungen: 2,19 Mrd. €) und den Niederlanden (Ausfuhrgenehmigungen: 1,12 Mrd. €).

---

sion 8 of the European Union Code of Conduct on Arms Exports, Brüssel, 25.09.2007 (Dokument Nr. 12 919/1/07)

<sup>12</sup> Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahr 2006 (Rüstungsexportbericht 2006): [www.bmwi.bund.de](http://www.bmwi.bund.de).

### 3.1 Genehmigte deutsche Rüstungsausfuhren

#### *Einzelgenehmigungen für die Ausfuhr von Rüstungsgütern*

(3.03) Im Jahr 2006 hat die Bundesregierung 14.232 Einzelgenehmigungen<sup>13</sup> für die Ausfuhr von Rüstungsgütern in Höhe von 4,19 Milliarden € erteilt. (2005: 4,2 Mrd. €; 2004: 3,8 Mrd. €) Die größten Genehmigungswerte finden sich für Exporte in die USA in Höhe von 571,6 Mio. €, an Griechenland in Höhe von 455,2 Mio. € und in die Türkei in Höhe von 311,7 Mio. €.

Mit einem Genehmigungswert von 1,3 Mrd. € stellen Einzelausfuhrgenehmigungen für Landfahrzeuge und Komponenten die größte Einzelposition dar (30,5%), gefolgt von Exportlizenzen für elektronische Ausrüstung in Höhe von 594,6 Mio. € (17,9%) und für Kriegsschiffe in Höhe von 565,2 Mio. € (13,5%)

(3.04) An Staaten, die der EU bzw. der NATO angehören oder diesen gleichgestellt sind, wurden im Jahr 2006 Rüstungsausfuhren im Wert von 3,04 Mrd. € genehmigt. Im Jahr 2005 hatte der Genehmigungswert für diese Staatengruppe 2,56 Mrd. € betragen, war also um 19% niedriger als für das aktuelle Berichtsjahr.

An Staaten, die nicht der EU bzw. der NATO angehören oder diesen gleichgestellt sind, wurden nach Angaben der Bundesregierung im Jahr 2006 Ausfuhrgenehmigungen in Höhe von 1,15 Mrd. € erteilt. (27,5% der Werte aller Einzelgenehmigungen) Im Jahr 2005 hatten die Genehmigungen einen Wert von 1,6 Mrd. € (22% der Werte aller Einzelgenehmigungen) und im Jahr 2004 von circa 1,1 Mrd. € (11% der Werte aller Einzelgenehmigungen) erreicht. Darunter waren wichtige Adressaten im Jahr 2006 die Russische Föderation (Genehmigungswert: 196,1 Mio. €), Südkorea (Genehmigungswert: 161,7 Mio. €), die Vereinigten Arabischen Emirate (Genehmigungswert: 93,1 Mio. €), Singapur (Genehmigungswert: 37,7 Mio. €) und Israel (Genehmigungswert: 19,5 Mio. €).

(3.05) An Staaten, die offizielle Entwicklungshilfe erhalten, wurden im Jahr 2006 Einzelgenehmigungen für die Ausfuhr von Rüstungsgütern im Wert von 933 Mio. € erteilt. (22% des Wertes aller Einzelausfuhrgenehmi-

---

<sup>13</sup> Im Rüstungsexportbericht 2006 der Bundesregierung finden sich zwei Angaben für die Zahl der erteilten Einzelgenehmigungen: einerseits wird von 13.610, andererseits von 14.232 Fällen gesprochen.

gungen)

Davon entfielen Ausfuhrgenehmigungen an:<sup>14</sup>

- am wenigsten entwickelte Länder (LDCs) in Höhe von 8 Mio. €. Wichtigste Adressaten waren Angola (Genehmigungswert: 1,5 Mio. €) und Jemen (Genehmigungswert 3,9 Mio. €).
- andere Länder mit niedrigem Einkommen (other LICs; per capita GNI < \$825 in 2004) in Höhe von 243,9 Mio. €. Wichtigste Adressaten waren Pakistan (Genehmigungswert: 134,7 Mio. €) und Indien (Genehmigungswert 107,9 Mio. €).
- Länder mit niedrigem mittlerem Einkommen (LMICs; per capita GNI \$826-\$3.255 in 2004) in Höhe von 140,2 Mio. €. Wichtigste Adressaten waren Brasilien (Genehmigungswert: 28,5 Mio. €) Jordanien (Genehmigungswert: 21,2 Mio. €) und Thailand (Genehmigungswert: 17,9 Mio. €).
- Länder mit höherem mittlerem Einkommen (UMICs; per capita GNI \$3.256-\$10.065 in 2004) in Höhe von 541,7 Mio. €.<sup>15</sup> Wichtigste Adressaten waren die Türkei (Genehmigungswert: 311,7 Mio. €), Chile (Genehmigungswert: 88,8 Mio. €) und Südafrika (Genehmigungswert: 19 Mio. €).

(3.06) In die Kategorie der Empfänger offizieller Entwicklungshilfe fallen auch Ausfuhrgenehmigungen in Höhe von 2,6 Mio. € an China, gegenüber dem ein EU-Waffenembargo fortbesteht. Nach Auskunft der Bundesregierung handelt es sich um Lieferungen von Detektionsanlagen für Feuerwehr und Zivilschutz. Angaben zu Rüstungslieferungen an China leiden insgesamt darunter, dass der entsprechende Beschluss der EU-Gremien aus dem Jahr 1989 keine Definition der Güter enthält, die von Lieferungen ausgeschlossen sein sollen.

Ausfuhrgenehmigungen an Regierung und Botschaften im Irak erreichten im Jahr 2006 einen Umfang von 10,76 Mio. €. Darin sind Lieferungen von Panzern, gepanzerten Fahrzeugen und Komponenten in Höhe von 7,7 Mio.

---

<sup>14</sup> Die Aufstellung folgt der Liste der Empfänger öffentlicher Entwicklungshilfe, die der Entwicklungshilfesausschuss der OECD für die Berichterstattung der Jahre 2005, 2006 und 2007, wirksam ab 2006, aufgestellt hat. (DAC List of ODA Recipients, effective from 2006 for reporting on 2005, 2006 and 2007). Vergleiche mit Genehmigungswerten für die vorangegangenen Jahre sind nicht möglich, weil sich mit der neuen DAC-Liste die Zuordnung der Länder nach Einkommensgruppen verändert hat.

<sup>15</sup> Genehmigungen an die Türkei in Höhe von 311,7 Mio. € sind hier eingeschlossen, weil das Land neben seiner NATO-Mitgliedschaft gleichzeitig als Empfänger öffentlicher Entwicklungshilfe eingestuft wird.

€ enthalten.

(3.07) Die Bundesregierung operiert im Blick auf Entwicklungsländer mit der unüblichen Sonderkategorie der „klassischen Entwicklungsländer“. Darunter fasst sie Empfängerstaaten zusammen, die die DAC-Liste (Stand 2003: Spalte 1 – 3) als am wenigsten entwickelte, als andere Länder mit niedrigem Einkommen und Länder mit niedrigem mittleren Einkommen einstuft. Ihr Anteil an allen Einzelgenehmigungen für Rüstungsausfuhren wird im Jahr 2006 mit 9,5% beziffert. (2005: 22%; 2004: 11%). Die größten Adressaten waren im Jahr 2006 Pakistan mit 36%, Indien mit 29% und Brasilien mit 7,1% der Genehmigungswerte.

#### *Sammelausfuhrgenehmigungen*

(3.08) Der Wert der im Jahr 2006 erteilten Sammelausfuhrgenehmigungen im Rahmen von Rüstungskooperationen zwischen NATO- und EU-Staaten beträgt 3,5 Mrd. €. Im Jahr 2005 hatten diese Werte 2 Mrd. € und im Jahr 2004 circa 2,4 Mrd. € betragen. Die Adressaten, Güter und den Umfang schlüsselt die Bundesregierung nicht weiter auf. (siehe Ziffer 3.27 ff.)

#### *Ausfuhrgenehmigungen für kleine und leichte Waffen sowie Munition*

(3.09) Daten zur Ausfuhr von kleinen und leichten Waffen sowie von Munition durch deutsche Hersteller bzw. deren Genehmigungen erfassen nach der Rechtslage auch Sport- und Jagdwaffen und entsprechende Munition. Im Jahr 2006 wurden insgesamt Ausfuhrgenehmigungen für Waffen, die die EU-Militärgüter- bzw. die deutsche Ausfuhrliste entsprechend listet, im Wert von 127 Mio. € erteilt. (Im Jahr 2005 hatten diese Werte 115,6 Mio. €, im Jahr 2004 etwa 181,4 Mio. € betragen). Auch im Jahr 2006 waren die USA der größte Empfänger deutscher Ausfuhrgenehmigungen für diese Waffenart in Höhe von 58,77 Mio. €.

Ausfuhrlicenzen für Munition wurden im Jahr 2006 insgesamt im Wert von 315,3 Mio. € erteilt. (Im Jahr 2005 hatten diese Werte 176,3 Mio. € betragen, und im Jahr 2004 circa 139 Mio. €). Allein für Munitionslieferungen an die USA wurden Ausfuhrgenehmigungen im Wert von 71,8 Mio. € erteilt.

Mit Hinweisen auf die Kleinwaffendefinition von OSZE und EU, die sich abweichend etwa von der Definition der UNO auf militärische Kleinwaffen beschränken, berichtet die Bundesregierung in ihrem Rüstungsexportbericht

2006 vorrangig über diese Teilkategorie. Auch hier bleiben deutsche Hersteller weltweit attraktive Anbieter mit guten Marktchancen. Im Jahr 1996 hatten die Ausfuhrgenehmigungen für militärische Kleinwaffen in Staaten außerhalb der EU und NATO bzw. ihnen gleichgestellte Länder einen Wert von 1,87 Mio. €; im Jahr 2006 waren sie auf 15,6 Mio. € angestiegen.

(3.10) In ihren Erläuterungen zu den Angaben im Rüstungsexportbericht stellt die Bundesregierung fest, dass bei Staaten, die nicht der EU bzw. der NATO angehören oder den Mitgliedsstaaten gleichgestellt sind, Transfers nur an staatliche Stellen genehmigt werden. Für neue Herstellungslinien werden keine Genehmigungen erteilt. Das schließt aber Ersatzteillieferungen für bereits vorhandene Anlagen nicht aus. Außerdem dringt die Bundesregierung auf die Beachtung des Prinzips „Alt für Neu“ bei Lieferungen an so genannte „Drittländer“, das heißt, dass alte Waffenbestände, die deutsche Lieferungen ersetzen, zerstört und nicht weiterverkauft werden.

Deutsche Firmen sind ausweislich des Rüstungsexportberichts 2006 der Bundesregierung weiterhin an der Produktion von militärischen Kleinwaffen in Drittländern beteiligt. So wurden die Ausfuhren von 110.755 Bestandteilen von militärischen Kleinwaffen nach Mexiko und von 234.850 Bestandteilen von Kleinwaffen nach Saudi-Arabien genehmigt. Zum Endverbleib der dort hergestellten Waffen macht die Bundesregierung keine Angaben.

(3.11) Einzelausfuhrgenehmigungen für kleine und leichte Waffen sowie Munition wurden im Jahr 2006 Staaten, die offizielle Entwicklungshilfe erhalten, in Höhe von 78,9 Mio. € gewährt. Sie entfielen auf:<sup>16</sup>

- am wenigsten entwickelte Länder (LDCc) in Höhe von 162.051 €.
- andere Länder mit niedrigem Einkommen (other LICs; per capita GNI < \$825 in 2004) in Höhe von 707.201 €.  
Wichtigste Adressaten waren Indien (Genehmigungswert 437.535 €) und Pakistan (Genehmigungswert: 141.504 €).
- Länder mit niedrigem mittlerem Einkommen (LMICs; per capita GNI \$826-\$3.255 in 2004) in Höhe von 4,8 Mio. €.

<sup>16</sup> Die Aufstellung folgt der Liste der Empfänger öffentlicher Entwicklungshilfe, die der Entwicklungshilfesausschuss der OECD für die Berichterstattung der Jahre 2005, 2006 und 2007, wirksam ab 2006, aufgestellt hat. (DAC List of ODA Recipients, effective from 2006 for reporting on 2005, 2006 and 2007). Vergleiche mit Genehmigungswerten für die vorangegangenen Jahre sind nicht möglich, weil sich mit der neuen DAC-Liste die Zuordnung der Länder nach Einkommensgruppen verändert hat.

Wichtigste Adressaten waren die Ukraine (Genehmigungswert: 2,5 Mio. €), Brasilien (Genehmigungswert: 690.677 €) und Kasachstan (Genehmigungswert: 612.581 €).

- Länder mit höherem mittleren Einkommen (UMICs; per capita GNI \$3.256-\$10.065 in 2004) in Höhe von 73,2 Mio. €.<sup>17</sup>

Wichtigste Adressaten waren die Türkei (Genehmigungswert: 50,6 Mio. €), Saudi-Arabien (Genehmigungswert: 14,7 Mio. €), Chile (Genehmigungswert: 3,2 Mio. €) und Mexiko (Genehmigungswert: 2 Mio. €).

(3.12) In der Gruppe der „anderen Länder“ waren wichtige Adressaten Singapur (Genehmigungswert: 13,9 Mio. €), die Russische Föderation (Genehmigungswert: 9,6 Mio. €) und die Vereinigten Arabischen Emirate (Genehmigungswert: 4,7 Mio. €).

(3.13) Für UN- und andere internationale Friedensmissionen genehmigte die Bundesregierung im Jahr 2006 Ausfuhren von Pistolen, Kleinwaffen und Munition an die Demokratische Republik Kongo, die Republik Kongo, Kuwait (für die Missionen im Irak), Liberia und Serbien (NATO-Mission im Kosovo).

## 3.2 Deutsche Exporte von Kriegswaffen

### *Ausfuhr von Kriegswaffen*

(3.14) Der Wert der im Jahr 2006 ausgeführten Kriegswaffen betrug circa 1,37 Mrd. € (2005: 1,6 Mrd. €; 2004: 1,1 Mrd. €.) Die größten Abnehmer waren Griechenland (Exportwert: 427,9 Mio. €), Südkorea (216,9 Mio. €), die Niederlande (193,5 Mio. €), Südafrika (182,7 Mio. €) und Türkei (121,2 Mio. €).

(3.15) An Staaten, die offizielle Entwicklungshilfe erhalten, wurden im Jahr 2006 Kriegswaffen im Wert von 313,7 Mio. € geliefert. Dieser Wert entspricht etwa 23% aller ausgeführten Kriegswaffen.

Davon entfielen Exporte an

- am wenigsten entwickelte Länder (LDCs) im Umfang von 22.000.€ im

<sup>17</sup> Ausfuhrgenehmigungen an die Türkei in Höhe von 50,6 Mio. € sind hier eingeschlossen, weil das Land neben seiner NATO-Mitgliedschaft gleichzeitig als Empfänger öffentlicher Entwicklungshilfe eingestuft wird.

- Fall des Sudan (zur Ausstattung von Friedensmissionen);
- andere Länder mit niedrigem Einkommen (other LICs; per capita GNI < \$825 in 2004) im Umfang von 28.000 €;
  - Länder mit niedrigem mittlerem Einkommen (LMICs; per capita GNI \$826-\$3.255 in 2004) im Umfang von 4,9 Mio. €. Allein nach Indonesien gingen Exporte im Wert von 4,7 Mio. €;
  - Länder mit höherem mittlerem Einkommen (UMICs; per capita GNI \$3.256-\$10.065 in 2004) im Umfang von 308,8 Mio. €: <sup>18</sup> Die wichtigsten Empfängerländer waren Südafrika mit Exporten in Höhe von 182,7 Mio. € und die Türkei in Höhe von 121,2 Mio. €;

Die Bundesregierung weist darauf hin, dass in ihrer Sonderkategorie der „klassischen Entwicklungsländer“ mit 25,3 Mio. € Werte in Höhe von 10,8 Mio. € für die Lieferung gebrauchter Schnellboote an Tunesien und in Höhe von 4,7 Mio. € für die Lieferung von Zielköpfen für Torpedos an Indonesien enthalten seien. Von den Kriegswaffenexporten in die am wenigsten entwickelten Länder (LDCs) und an andere Länder mit niedrigem Einkommen (OLICs) bezögen sich 99% auf so genannte „Veredelungsausfuhren“, das heißt auf Güter im Eigentum anderer Länder, die in Deutschland repariert oder modernisiert worden seien.

(3.16) In der Gruppe der „anderen Länder“ waren relevante Empfänger deutscher Kriegswaffen Südkorea mit Importen in Höhe von 216 Mio. € und Katar in Höhe von 769.000 €.

### 3.3 Bewertungen

#### *Steigender Trend der Rüstungsausfuhren*

(3.17) Die Daten über die deutschen Rüstungsausfuhren im Jahr 2006 (Einzelgenehmigungen, Sammelausfuhrgenehmigungen) zeigen, dass sich der ansteigende Trend der Gesamtwerte für Rüstungsexporte auch im Berichtsjahr fortgesetzt hat, wenn auch mit Schwankungen in Teilbereichen. So betragen die Summen im Jahr 2006 circa 7,7 Mrd. €. In den Jahren 2004 und 2005 hatten sie jeweils 6,2 Mrd. € betragen.

So schlägt sich der weltweit diagnostizierte Anstieg der Rüstungstransfers auch in den Statistiken zu den Genehmigungswerten für deutsche Rüs-

<sup>18</sup> Lieferungen an die Türkei im Wert von 121,2 Mio. € sind hier eingeschlossen, weil das Land gleichzeitig als Empfänger öffentlicher Entwicklungshilfe eingestuft wird.

tungsexporte nieder. Sie weisen deutsche Rüstungshersteller als relevante Akteure auf dem Weltrüstungsmarkt und besonders innerhalb der Europäischen Union aus. Deshalb hält es die GKKE für unangemessen, wenn die Bundesregierung in ihrem jüngsten Rüstungsexportbericht entsprechende Aussagen von unabhängigen Beobachtern wie SPIRI zurückweist. Das schwedische Forschungsinstitut hat nicht nur die Entwicklung eines Berichtsjahres im Blick, sondern bezieht sich auf Zeiträume mehrerer Jahre. Dies ist gerade angesichts der Schwankungen in den Daten zu den deutschen Rüstungsausfuhren geboten. Außerdem erfasst SIPRI teilweise auch Dual-use-Güter, die nicht Eingang in deutsche Rüstungsexportstatistiken finden. (siehe Ziffer 2.09)

(3.18) Europa und Nordamerika bleiben im Jahr 2006 mit einem Wert von 3,1 Mrd. € bei den Einzelgenehmigungen für Rüstungsausfuhren (Gesamtwert der Einzelgenehmigungen: 4,2 Mrd. €), bei exportierten Kriegswaffen im Wert von 751 Mio. € (Gesamtwert der Kriegswaffenexporte: 1,1 Mrd. €) und Sammelausfuhrgenehmigungen im Wert von 3,5 Mrd. € die größten Abnehmer deutscher Rüstungsgüter.

Gleichwohl stellen Staaten in Südasien (Einzelausfuhrgenehmigungen: 244 Mio. €), im Nahen und Mittleren Osten (Einzelausfuhrgenehmigungen: 240 Mio. €) und in Nordostasien (Einzelausfuhrgenehmigungen: 194 Mio. €) weitere wichtige Abnehmer dar. Sie sind zugleich derzeit Schauplatz der größten weltpolitischen Konflikte.

(3.19) Bei den Genehmigungen für Rüstungslieferungen an Entwicklungsländer liegen die Werte des Jahres 2006 unter jenen der Vorjahre. Aber die Werte für die ärmsten (LDCs) und andere Länder mit niedrigem Einkommen (other LICs) stiegen von 65 Mio. € im Jahr 2003 auf 252 Mio. € im Jahr 2006.

Angesichts der im Berichtsjahr gewachsenen Bedeutung von Industriestaaten als Abnehmer deutscher Rüstungsgüter sind die prozentualen Anteile der armen Länder an den Gesamtwerten der deutschen Rüstungsexportgenehmigungen gesunken. Doch ist dies für die GKKE kein Anlass zur Entwarnung, denn in den absoluten Zahlen spiegelt sich die Relevanz der Rüstungsausfuhren in diese Weltteile.

*Rüstungsexportpolitische Entscheidungen bleiben begründungspflichtig*

(3.20) In vielen Fällen von positiven Entscheidungen für Ausfuhrgenehmi-

gungen und Exporte stellt sich die Frage nach der Relevanz der Kriterien, auf die sich die Bundesregierung und die Europäische Union für ihre Rüstungsexportpolitik verpflichtet haben. (siehe Kapitel 3.4) Nach Aussagen der Bundesregierung in ihrem Rüstungsexportbericht 2006 werden Entscheidungen über Exportvorhaben „maßgeblich unter Beachtung außen-, sicherheits- und/oder bündnispolitischer Interessen“ getroffen.

Die GKKE sieht darin eine unangemessene Verkürzung oder gar Umwertung der Kriterienkataloge des EU-Verhaltenskodex für Rüstungsexporte (1998) und der „Politischen Grundsätze der Bundesregierung“ (2000). Die GKKE vermisst in derartigen Interpretationen die Bezüge zu den Menschenrechten und zu entwicklungspolitischen Auswirkungen von Rüstungstransfers.

Einmal mehr weist die GKKE auf den besonderen Charakter der in Frage stehenden Güter und Leistungen hin. Er kommt auch in den gesetzlichen Grundlagen und Verfahren der Genehmigungs- und Exportpraxis zum Ausdruck. Auch eingespielte Genehmigungsverfahren und konsolidierte Berichtsformate entheben nicht von der Notwendigkeit, die Langzeitwirkungen und die Effekte solcher Transfers auf die verschiedenen Dimensionen von Sicherheit in Rechnung zu stellen.

(3.21) Der Anstieg der deutschen Rüstungsausfuhren zwischen 1996 und 2006 widerspricht einem der zentralen Prinzipien der deutschen Rüstungsexportpolitik („Politische Grundsätze“ (2000), Kapitel III: sonstige Länder, Absatz 1). Dies besagt, dass Exporte von Kriegswaffen in Staaten, die weder der NATO oder EU angehören bzw. ihnen gleichgestellt sind, grundsätzlich nicht genehmigt werden, es sei denn, dass deutsche Interessen unter Berücksichtigung bündnispolitischer Interessen für eine ausnahmsweise zu treffende Genehmigung sprechen. Auch für die Genehmigung des Transfers sonstiger Rüstungsgüter gelten gewichtige Einschränkungen.

Daraus leitet die GKKE ab, dass die Genehmigung von Kriegswaffentransfers in „Drittländer“ begründungspflichtig bleibt, aber nicht das Versagen einer Genehmigung, wie es sich in der Praxis der zurückliegenden Jahre eingeschliffen zu haben scheint. Im weiteren Sinne gilt dies auch für den Umgang mit sonstigen Rüstungsgütern. Angesichts dessen hält die GKKE ein politisches Signal vonnöten, der Achtung von Normen, wie sie auch die gegenwärtige Bundesregierung als verbindlich übernommen hat, Respekt zu verschaffen. Sonst droht eine Degeneration der Genehmigungspraxis zu Routineverfahren, die dem politischen Stellenwert der Rüstungsausfuh-

ren nicht entsprechen. Die Glaubwürdigkeit von Normen und Gesetzen gerät in Gefahr. Für die GKKE sollte die Rüstungsexportpolitik der Ausweisung einer auf Frieden, Sicherheit und Entwicklung gerichteten deutschen Politik sein.

### *Notwendige Kohärenz*

(3.22) Die GKKE stellt in verschiedenen Teilbereichen einen Mangel an Stimmigkeit fest. So bekundet die Bundesregierung zwar, der Sicherstellung des Endverbleibs gelieferter Rüstungsgüter Priorität einzuräumen. Sie bleibt aber den Nachweis schuldig, wie dies in der Praxis passiert.

Ähnliches geschieht auf politischer Ebene im Umgang mit der Initiative zu einem weltweit wirksamen Vertrag zur Kontrolle des Waffenhandels – ein zentrales Ereignis für die Rüstungsexportpolitik. (siehe Kapitel 5.1) Der Rüstungsexportbericht 2006 verzeichnet das Faktum, reflektiert aber nicht die möglichen Auswirkungen auf die deutsche Rüstungsexportpolitik. Dies ist gegenüber dem Jahresabrüstungsbericht 2006 der Bundesregierung ein Rückschritt. Dieser liegt immerhin seit dem Frühjahr 2006 vor und dient dem Rüstungsexportbericht als Referenz zu diesem Thema (siehe Ziffer 4.07 - 4.10). Zwischen dem Hin- und Herverweisen geht aber eine politische Bewertung verloren. Die GKKE wertet solche Diskrepanz als Indiz für eine unzulängliche politische Steuerung des gesamten Bereichs der Rüstungsexportpolitik. Die Tatsache, dass der Rüstungsexportbericht in Verantwortung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, der Jahresabrüstungsbericht aber in der des Auswärtigen Amtes entsteht, darf keine Rechtfertigung dafür sein, dass das Handeln beider Ressorts nicht aufeinander abgestimmt ist.

(3.23) Das Stichwort der Kohärenz taucht in der offiziellen Berichterstattung allein bei der Behandlung der Kleinwaffen-Problematik auf. Hier bezieht sich die Bundesregierung bei ihren Bemühungen, die illegale Verbreitung dieser Waffen einzudämmen, auf die Notwendigkeit eines Zusammenwirkens von Sicherheits-, Außenwirtschafts- und Entwicklungspolitik. Die GKKE begrüßt, dass dieses sachimmanente Gebot hier immerhin deutlich zum Zuge kommen soll. Sie verweist aber darauf, dass wirtschaftspolitische Gesichtspunkte nach dem Wortlaut der „Politischen Grundsätze“ (2000) für Exporte von Kriegswaffen und Rüstungsgütern an so genannte „Drittstaaten“ nicht ausschlaggebend sein dürfen.

Außerdem erwartet die GKKE, das Gebot der Kohärenz nicht nur in den

Sektor der Kleinwaffen zu verbannen, sondern zur Leitlinie aller rüstungs-exportpolitischen Entscheidungen zu machen.

(3.24) Das Gebot der Kohärenz darf nach Ansicht der GKKE auch nicht durch die Unterscheidung zwischen NATO- und EU-Staaten bzw. ihnen gleichgestellten Ländern einerseits und so genannten „sonstigen“ oder „Drittländern, andererseits relativiert werden. Den einen werden unbeschränkt Rüstungslieferungen deutscher Herkunft genehmigt, für die anderen gelten restriktivere Kriterien.

Die Fragwürdigkeit dieser Unterscheidung zeigt sich deutlich beim Umgang mit der Türkei, die zu den größten Abnehmern deutscher Rüstungsgüter im Jahr 2006 zählt. Sie hat als NATO-Mitglied fast uneingeschränkt Zugang zu Rüstungsgütern und Kriegswaffen deutscher Herkunft; gleichzeitig stuft sie der Entwicklungshilfesausschuss (DAC) der OECD als Empfänger offizieller Entwicklungshilfe in der Gruppe der Länder mit höherem mittlerem Einkommen ein. Hinzu kommen instabile geopolitische Verhältnisse in der Region und die derzeitige politisch-rechtliche Stellung der türkischen Streitkräfte, die nicht den Standards von NATO- bzw. EU-Staaten entspricht. Diese Gründe sollten nach Einschätzung der GKKE hinreichend Anlass für eine sensible Handhabung von Exporten wie Ausfuhrgenehmigungen für das Land sein. Dies böte ein herausragendes Beispiel für die Anwendung von Kohärenz auf dem Feld der Rüstungsexportpolitik.

#### *Problematik der Kleinwaffenexporte*

(3.25) Die Exportgenehmigungen für militärische Kleinwaffen (37,3 Mio.€) und Munition (21,2 Mio. €) haben an den Gesamtwerten für Ausfuhrgenehmigungen im Jahr 2006 einen vergleichsweise geringen Anteil. Das mindert jedoch nicht die Relevanz in Einzelfällen. So wurden Ausfuhrgenehmigungen für Kleinwaffen an die Ukraine, die selbst zu den größten Kleinwaffenexporteuren weltweit zählt, im Wert von 2,25 Mio. €, an Saudi-Arabien in Höhe von 9,6 Mio. € oder an Mexiko in Höhe von 2 Mio. € erteilt. Inwieweit diese Transfers mit der Durchsetzung des Prinzips „Alt für Neu“ einhergingen, bleibt unklar.

Insgesamt bleibt die Erteilung von Exportgenehmigungen für Kleinwaffen an „Drittstaaten“ ein Segment mit jährlichen Steigerungsraten: im Jahr 1996 hatten die Genehmigungswerte für Kleinwaffen 1,87 Mio. € betragen – im Jahr 2006 waren sie auf 15,6 Mio. € für Kleinwaffen angestiegen.

(3.26) Ein differenzierteres Bild zeigt sich bei aktuellen Daten zu den Ausfuhrgenehmigungen von Kleinwaffen für militärische Zwecke an arme oder andere Länder mit niedrigem Einkommen. Hier sind die Werte von 5,2 Mio. € im Jahr 2005 auf 0,94 Mio. € im Jahr 2006 gesunken. Ob dies den üblichen jährlichen Schwankungen geschuldet oder aber das Resultat der „besonders strengen Maßstäbe“ ist, die nach Feststellung der Bundesregierung hier angewandt werden, kann derzeit noch nicht beurteilt werden. Allerdings sollten die „strengen“ Maßstäbe nach Einschätzung der GKKE für alle Rüstungsexportpolitischen Entscheidungen gelten und kein Spezifikum der Kleinwaffenexporte sein.

#### *Rüstungskooperationen und Sammelausfuhrgenehmigungen*

(3.27) Die Werte der im Jahr 2006 erteilten Sammelausfuhrgenehmigungen belaufen sich auf 3,5 Mrd. €; im Jahr 2005 hatten sie 2 Mrd. € betragen. Diesen Anstieg wertet die GKKE als Indikator für den Bedeutungszuwachs der Rüstungskooperation zwischen NATO- und EU-Staaten. Sie ist ausweislich auch des Verteidigungsweißbuches von 2006 politisch gewollt und findet durch die Aktivitäten der in Brüssel beheimateten Europäischen Verteidigungsagentur ihre Unterstützung. Jedoch bleiben Details der Sammelausfuhrgenehmigungen (Adressaten, Gegenstände, Umfang) im Dunkeln. Der offizielle Rüstungsexportbericht 2005 hatte noch Südafrika und Malaysia als Partner derartiger Rüstungszusammenarbeit erwähnt und damit belegt, dass das „grundsätzliche“ Eingehen von Partnerschaften mit Mitgliedsstaaten der EU und NATO inzwischen an die Stelle des „ausschließlich“ auf Bündnispartner begrenzten Verfahrens getreten ist.

Das nimmt die GKKE zum Anlass, vor einer Ausweitung dieses Genehmigungsverfahrens über den Kreis der ursprünglichen Adressaten hinaus zu warnen. Sie sieht auch die Gefahr, dass das inzwischen gängige außenpolitische Instrumentarium der „strategischen Partnerschaften“ mit Staaten des Nahen und Mittleren Ostens sowie in Süd- und Nordostasien die Rüstungsexportkontrollregime lockert oder unterläuft.

(3.28) Die politische Bewertung der deutschen Rüstungsexportpolitik hat nach Einschätzung der GKKE das Segment der Zulieferungen in seinem eigenen Gewicht zu beachten. Sonst riskiert sie, wesentliche Entwicklungen der staatenübergreifenden Rüstungsproduktion und des deutschen Anteils daran aus dem Blick zu verlieren. Dafür spricht allein schon der Umstand, dass schon bei den Einzelgenehmigungen im Jahr 2006 zum ersten Mal die Ausfuhrgenehmigungen für elektronische Komponenten die Werte für

Schiffslieferungen überrundet haben. Deutsche Hersteller spielen eine wichtige Rolle bei der Zulieferung von Gütern und Technologien, die Rüstungsproduzenten in anderen Ländern in Kriegswaffen und Rüstungsgüter einbauen. Das heißt zugleich, dass die Bundesregierung hier auskunftsfreudiger werden muss.

(3.29) Die Ausweitung des Volumens bei den Werten für Sammelausfuhrgenehmigungen ist zudem Grund für die Forderung der GKKE, dass die Bundesregierung in ihrem Rüstungsexportbericht auch Angaben über Exporte von Waffen und Rüstungsgütern mit Bauteilen deutscher Herkunft durch andere Staaten macht. Denn es ist davon auszugehen, dass die Bundesregierung über Informationen zum Re-Export solcher Teile, die als Kriegswaffen und kriegswaffennahe Rüstungsgüter eingestuft sind, verfügt. In den „Politischen Grundsätzen“ des Jahres 2000 hatte sie sich vorbehalten, dass ein solcher Re-Export nur mit ihrem schriftlichen Einverständnis erfolgen kann. Dennoch finden sich dazu im aktuellen Rüstungsexportbericht keine Informationen.

(3.30) Die GKKE registriert die Bestrebungen, mit einer Erleichterung von Genehmigungsverfahren die Transfers unter Partnern des europäischen Rahmenabkommens vom 27.7.2000 zu erhöhen. Der Rüstungsexportbericht 2006 plädiert dafür, bisherige Defizite abzubauen, indem Genehmigungen pauschal und nicht mehr projektbezogen erteilt werden. Die GKKE warnt vor Risiken ungewollter Re-Exporte von Waffen und Rüstungsgütern mit Zulieferungen deutscher Herkunft.

(3.31) Zudem hält die GKKE die Neigung für problematisch, bei neuen Rüstungsprojekten, wie unter anderem jüngst bei dem Militärtransportflugzeug Airbus 400 M oder dem Schützenpanzer vom Typ Puma, von vornherein Exportpotentiale einzukalkulieren. Dies mag finanzielle Belastungen bei den Kosten für Entwicklung und Herstellung reduzieren und Entscheidungen über Neubeschaffungen für die Bundeswehr erleichtern. Aber ein dadurch induzierter Automatismus positiver Exportentscheidungen untergräbt alle Bemühungen einer Rüstungsexportpolitik, die sich strikt an den Parametern von Frieden, Sicherheit und Entwicklung orientiert.

Eine solche Warnung verbindet die GKKE mit dem Plädoyer, parallel zum Ausbau einer europäischen Rüstungskoooperation auch die Instrumente ei-

ner internationalen Rüstungskontrolle zu stärken. (Siehe Ziffer 4.12)

### *Mängel bei der Transparenz*

(3.32) Eine Beurteilung der deutschen Rüstungsexportpolitik leidet trotz der seit 2000 bestehenden Berichtspflicht noch unter Transparenzdefiziten. Die Fülle der zur Verfügung gestellten Zahlen, Statistiken und Graphiken verdeckt nicht fortbestehende inhaltliche Lücken. Nutzen von einem Zuwachs an Transparenz haben nach Einschätzung der GKKE die Öffentlichkeit und alle politischen Instanzen, denen an einer angemessenen Beurteilung der deutschen Rüstungsexportpolitik gelegen ist.

(3.33) Zum einen zeigen sich Lücken schon bei der statistischen Erfassung der tatsächlich ausgeführten Rüstungsgüter. Es bleibt aus Sicht der GKKE unbefriedigend, dass nur die effektiven Ausfuhren von Kriegswaffen erfasst werden. Deren Abgrenzung ist relativ eng und gilt zum Beispiel nicht für Kleinwaffen, die für den militärischen Gebrauch bestimmt sind. Außerdem operiert das Statistische Bundesamt in seiner Erhebung der Werte mit anderen Datenkriterien als die Rüstungsexportstatistik, wie sich bei der Bewertung so genannter „Veredelungsausfuhren“ zeigt (siehe Ziffer 3.15). Für den Bereich der sonstigen Rüstungsgüter, deren Werte weit über jenen der eigentlichen Kriegswaffen liegen, beziehen sich die Angaben der Bundesregierung allein auf erteilte Ausfuhrgenehmigungen. Die Werte der tatsächlich ausgeführten Rüstungsgüter müssen die Unternehmen nicht melden. Für die Behauptung der Bundesregierung, dass die Werte der effektiven Exporte unterhalb jener der Genehmigungen liegen, gibt es trotz ihrer jährlichen Wiederholung keine Belege.

(3.34) Zum anderen bleibt der ganze Komplex der Voranfrage im Dunklen. Dieses Instrument nutzen Unternehmen, um bei einem sich anbahnenden Geschäft die Chancen einer Exportgenehmigung zu erkunden. Adressat bei Voranfragen für den Export von Kriegswaffen ist das Auswärtige Amt, bei Rüstungsgütern das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie bzw. seine nach geordnete Dienststelle, das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA). Eine Voranfrage wird nach den gleichen Kriterien wie ein Genehmigungsantrag behandelt, ersetzt aber einen solchen nicht. Gleichwohl präjudiziert der Ausgang der Anfrage den Fortgang weiterer Geschäftsverhandlungen. Die geringe Zahl von tatsächlich abgelehnten Genehmigungsanträgen (der EU-Bericht verzeichnet für

Deutschland 108 Fälle, die Bundesregierung nennt 89) bei circa 14.000 erteilten Einzelausfuhrgenehmigungen lässt auf einen regen Gebrauch des Instruments der Voranfrage schließen.

Allerdings versagt sich die Bundesregierung weiterer Informationen über Häufigkeit, Antragsteller, Zielland und Güter der Transfers, die Gegenstand von Voranfragen sind. Als Begründung dient der Verweis auf zu schützende Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nach § 30 Verwaltungsverfahrensgesetz. Angaben über Voranfragen seien besonders schützenswert, da „mögliche Wettbewerber aus der Veröffentlichung eines geplanten, aber noch nicht vertraglich abgeschlossenen Vorhabens im Rüstungsexportbericht Vorteile ziehen könnten“. (Rüstungsexportbericht 2006, S. 18) Doch kann das Argument angesichts des Interesses von Rüstungskäufern, Anbieter gegeneinander auszuspielen und möglichst günstige Konditionen zu erhalten, nicht überzeugen.

(3.35) Nach Einschätzung der GKKE hat die Transparenz als Baustein einer politischen Bewertung der Rüstungsexportpolitik das Nachsehen gegenüber wirtschaftlichen Belangen und dem Wunsch, Konkurrenten keinen Einblick in den Geschäftsverlauf zu geben. Außerdem unterstellt die Bundesregierung, dass auch potentiellen Kunden nicht an einer Offenlegung ihrer Absichten gelegen ist. So entsteht der Eindruck einer Grauzone von Interaktionen zwischen Genehmigungsinstanzen, Exporteuren und Kaufwilligen. Dass dies angesichts reger Lobbytätigkeit der Rüstungsindustrie Irritationen in der Öffentlichkeit auslöst und Raum für vielfältige Spekulationen öffnet, wundert nicht. Die GKKE beobachtet keine Anstrengungen, diese Vertrauenslücke zu schließen.

(3.36) Im Blick auf die Berichterstattung der Bundesregierung über ihre Rüstungsexportpolitik in den kommenden Jahren geht die GKKE davon aus, dass die derzeitige Verwirrung bei der Einstufung von Entwicklungsländern nach ihrer jeweiligen Wirtschaftsleistung in Zukunft behoben wird: Der Rüstungsexportbericht 2006 nimmt zwar die im Jahr 2006 in Kraft getretene DAC-Liste der OECD der Empfänger offizieller Entwicklungshilfe zur Kenntnis, stützt aber seine Auswertung noch auf die vorausgegangene des Jahres 2003.

Eine entsprechende Korrektur bietet der Bundesregierung zudem Gelegenheit, sich von der eigens geschaffenen Sonderkategorie der „klassischen Entwicklungsländer“ zu verabschieden. Ihr Gebrauch verunklart mehr, als

dass er Aufklärung schafft. Außerdem behindert sie internationale Vergleiche. In diesem Zusammenhang sollte auch der ambivalente Umgang mit den umfangreichen Rüstungsexporten an die Türkei eine angemessene Bewertung finden. (siehe Ziffer 3.24)

### **3.4 Deutsche Rüstungsexporte im Spiegel der Kriterien des EU-Verhaltenskodex**

(3.37) Die deutsche Genehmigungspraxis für die Ausfuhr von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern orientiert sich am Verhaltenskodex der Europäischen Union für Rüstungsexporte von 1998. Seit 2005 erhebt das Internationale Konversionszentrum Bonn (BICC) regelmäßig Daten zur Situation von Empfängerländern deutscher Rüstungsgüter gemäß sieben Kriterien, die auf dem EU-Kodex basieren.<sup>19</sup> Dies betrifft vor allem die Menschenrechtssituation, die innere Stabilität sowie die Verträglichkeit von Rüstungsausgaben mit Entwicklung im Empfängerland.

(3.38) Nach Beurteilung des BICC hat die Bundesregierung im Jahr 2006 2.151 Lizenzen für die Ausfuhr von Rüstungsgütern in 53 Staaten erteilt, die hinsichtlich des EU-Verhaltenskodex als problematisch einzustufen sind. Die Zahl der Empfängerländer, welche den Kriterien des EU-Kodex nicht in vollem Umfang gerecht wurden bzw. werden, also in mindestens einem der sieben BICC-Kriterien eine negative Bewertung erhielten, hat sich somit gegenüber dem Vorjahr (47 Staaten) erhöht. Ebenso ist der Wert der erteilten Ausfuhrgenehmigungen in diese Länder von 920,92 Millionen Euro (2005) auf 1,128 Milliarden Euro (2006) gestiegen.

Dagegen hat der Wert von genehmigten Rüstungslieferungen in Länder, die mindestens vier der BICC-Kriterien nicht erfüllen und damit nach Auffassung der GKKE eine eindeutige Missachtung der EU-Richtlinien indizieren, abgenommen, nämlich von 206,78 Millionen (2005) auf 157,70 Millionen (2006). Zu den problematischsten Empfängerländern gehören hier vor allem Pakistan, Jemen, und Angola.

---

<sup>19</sup> Siehe: <http://www.ruestungsexport.info>. Als Datengrundlage für die Bewertung einzelner Länder nutzt das BICC hierbei verschiedene, frei zugängliche Quellen, u.a. die periodischen Berichte der Weltbank, die Menschenrechtsberichte von *Amnesty International* und die Angaben zu weltweiten Militärausgaben des *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI).

(3.39) Im Jahr 2006 erhielten 44 Länder, deren Menschenrechtssituation vom BICC als sehr bedenklich eingestuft wird, Rüstungsgüter aus Deutschland (2005: 36 Länder); in 27 Empfängerländern deutscher Rüstungsgüter gab es schwere interne Gewaltkonflikte (2005: 19 Länder). Zusätzlich besteht in 15 Empfängerländern nach Berechnungen des BICC eine erhöhte Gefahr, dass unverhältnismäßig hohe Rüstungsausgaben die menschliche und wirtschaftliche Entwicklung beeinträchtigen. Zu letzteren Staaten gehören unter anderem Angola, Ägypten, Äthiopien, Indien, Madagaskar, Oman, Pakistan, Vietnam und Jemen.

(3.40) Geographisch bildeten – wie auch bereits im Vorjahr – 13 Staaten in der Region des Nahen und Mittleren Ostens sowie in Nordafrika die größten Gruppen der ‚problematischen‘ Empfängerstaaten. So wurden 2006 zum Beispiel deutsche Rüstungsgüterexporte im Umfang von 56,9 Millionen Euro nach Saudi Arabien sowie im Wert von 93,9 Millionen Euro in die Vereinigten Arabischen Emirate genehmigt.

Weitere Regionen mit vielen vom BICC als bedenklich eingestuften Empfängern sind Süd- und Süd-Ost Asien: Hier sind vor allem die erteilten Genehmigungen für Rüstungslieferungen nach Pakistan (134,7 Millionen Euro), Indien (107,8 Millionen Euro), Malaysia (17,5 Millionen Euro) und Indonesien (11,1 Millionen Euro) kritisch zu bewerten.

*Beispiele für problematische Empfängerländer deutscher Rüstungsexporte*  
(Genehmigungswerte nach Rüstungsexportbericht 2006)

| Land | Menschenrechtssituation | Interne Gewaltkonflikte? | Gefahr der Unverträglichkeit von Rüstung und Entwicklung | Wert deutscher Ausfuhrgenehmigungen für Rüstungsgüter 2006 (in Millionen) |
|------|-------------------------|--------------------------|--|---|
|      |                         |                          |  |   |

|                              |               |           |        | Euro) |
|------------------------------|---------------|-----------|--------|-------|
| Ägypten                      | sehr schlecht | teilweise | groß   | 16,2  |
| Angola                       | sehr schlecht | teilweise | groß   | 1,5   |
| Brasilien                    | sehr schlecht | teilweise | gering | 28,5  |
| Georgien                     | schlecht      | ja        | mittel | 3,4   |
| Indien                       | schlecht      | ja        | groß   | 107,8 |
| Indonesien                   | sehr schlecht | ja        | gering | 11,1  |
| Israel                       | sehr schlecht | ja        | gering | 19,5  |
| Jemen                        | sehr schlecht | ja        | groß   | 3,9   |
| Kolumbien                    | sehr schlecht | ja        | gering | 3,4   |
| Malaysia                     | sehr schlecht | nein      | mittel | 17,5  |
| Nigeria                      | sehr schlecht | ja        | gering | 2,4   |
| Oman                         | sehr schlecht | nein      | groß   | 10,1  |
| Pakistan                     | sehr schlecht | ja        | groß   | 134,7 |
| Russland                     | sehr schlecht | ja        | mittel | 196,1 |
| Saudi Arabien                | sehr schlecht | teilweise | gering | 56,9  |
| Thailand                     | sehr schlecht | ja        | gering | 17,8  |
| Türkei                       | schlecht      | ja        | gering | 311,7 |
| Venezuela                    | sehr schlecht | ja        | gering | 21,9  |
| Vereinigte Arabische Emirate | sehr schlecht | nein      | gering | 93,9  |

## **4. Akzente in der deutschen Rüstungsexportpolitik in den Jahren 2006/ 2007**

### **4.1 Der Bundestag und die Rüstungsexportpolitik**

#### *Berichterstattung durch die Bundesregierung*

(4.01) Bei der 1999/2000 erfolgten Überarbeitung der „Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern“ hatte die Exekutive zugesagt, jährlich dem Bundestag einen Rüstungsexportbericht zukommen zu lassen. Von ihm heißt es in dem Dokument, er solle die Umsetzung der Grundsätze der deutschen Rüstungsexportpolitik im abgelaufenen Kalenderjahr aufzeigen und die von der Bundesregierung erteilten Exportgenehmigungen für Kriegswaffen und sonstige Rüstungsgüter im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen aufschlüsseln. Inzwischen liegen seit dem ersten Bericht zum Jahr 1999 acht Berichte dieser Art vor. Das Format der Berichterstattung hat sich konsolidiert.

Die im November 2005 ins Amt gekommene Bundesregierung, gebildet von CDU/ CSU und SPD, hat die „Politischen Grundsätze“ und damit die Berichtspflicht übernommen. Dies geschieht im Einklang mit den übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die mittlerweile auch ein Berichtswesen aufgebaut haben.

(4.02) Die GKKE hat seinerzeit den Einstieg der Bundesregierung in regelmäßige Informationen über ihre Rüstungsexportpolitik und die genehmigten bzw. getätigten Rüstungstransfers begrüßt. In ihren eigenen jährlichen Rüstungsexportberichten hat sie kritisch dazu Stellung genommen. Zahlreiche Kontakte mit den verantwortlichen Dienststellen haben Gelegenheit geboten, Einwände vorzutragen, auf Präzisierungen zu drängen und offene Fragen zu klären. Bei regelmäßigen Treffen mit Mitgliedern des Deutschen Bundestages ließen sich eigene Positionen erläutern und das friedens- wie entwicklungspolitische Umfeld rüstungsexportpolitischer Entscheidungen ausleuchten.

Die GKKE hält an ihrer Einschätzung aus den Vorjahren fest, dass der Grad an Transparenz im aktuellen Berichtswesen der Bundesregierung immer noch unbefriedigend ist. (siehe Ziffer 3.32 ff.)

### *Zeichen des parlamentarischen Desinteresses an der Rüstungsexportpolitik*

(4.03) Besonders verstörend wirkt es, dass der Deutsche Bundestag bis zum Redaktionsschluss des diesjährigen GKKE-Rüstungsexportberichts (1.12.07) im Plenum keine Gelegenheit gefunden hat, zur Rüstungsexportpolitik der Bundesregierung differenziert Stellung zu nehmen. So hat das Parlament weder die Berichte für das Jahr 2004 und 2005 noch jenen für das Jahr 2006 erörtert.

Die GKKE sieht darin eine Entwertung der Berichtstätigkeit und deren politischer Würdigung, wenn nicht gar ein Armutszeugnis des Bundestages. Damit schleift sich eine Vernachlässigung dieses Themenfeld deutscher Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik ein, die weder dem Gegenstand noch seiner internationalen politischen Brisanz angemessen ist. Der Wunsch des Parlaments nach stärkerer Einflussnahme auf rüstungsexportpolitische Entscheidungen hebt sich selbst auf, wenn Abgeordnete keine Dringlichkeit sehen, sich mit dieser Thematik zu beschäftigen.

(4.04) Das Interesse der Parlamentarier wird auch nicht dadurch gefördert, dass das Datum der Veröffentlichung des Rüstungsexportberichts der Bundesregierung unbestimmt ist und sich offensichtlich infolge der politischen Abstimmung unter den Ressorts verzögert. Begonnen hatte dies mit der immer größer werdenden zeitlichen Verschleppung der Veröffentlichung des Berichts durch die Regierung. So wurde der Bericht für das Jahr 2004 erst im Januar 2006 publiziert. Immerhin kam der Bericht für das Jahr 2005 im September des darauf folgenden Jahres an die Öffentlichkeit, jener für das Jahr 2006 allerdings wieder erst November 2007.

Angesichts dieser Misslichkeiten dringt die GKKE darauf, einen verlässlichen Termin für die jährliche Veröffentlichung des Rüstungsexportberichts der Bundesregierung festzulegen. Sie sollte möglichst zeitnah zum Berichtszeitraum erfolgen.

## Berichte und Debatten

*Berichterstattung der Bundesregierung über die Rüstungsexportpolitik (Rüstungsexportberichte) und Debatten im Deutschen Bundestag*

| Berichtszeitraum | Bericht vorgelegt am | Debatte im Deutschen Bundestag |
|------------------|----------------------|--------------------------------|
| 1999             | 20.09.2000           | 16.11.2000                     |
| 2000             | 21.11.2001           | 22.02.2002                     |
| 2001             | 18.12.2002           | 10.04.2003                     |
| 2002             | 17.12.2003           | 11.03.2004                     |
| 2003             | 30.11.2004           |                                |
| 2004             | 15.01.2006           |                                |
| 2005             | 27.09.2006           |                                |
| 2006             | 07.11.2007           |                                |

(4.05) Das geringe Beachten der deutschen Rüstungsexportpolitik im Bundestag steht im Widerspruch zu Anstrengungen des Europäischen Parlaments, zu den Berichten des Europäischen Rats zur Umsetzung des EU-Verhaltenskodex für Rüstungsexporte von 1998 Stellung zu nehmen und damit ein Korrelat zur zunehmenden Kooperation und Integration der europäischen Rüstungsindustrie zu schaffen. (siehe Ziffer 6.07 und 6.14) Von einem Austausch nationaler Parlamente über die jeweilige einzelstaatliche Rüstungsexportpolitik, wie ihn die GKKE immer wieder angeregt hat, ist ohnehin nicht die Rede.

### *Stellenwert gesellschaftlicher Aufmerksamkeit*

(4.06) Gewiss können nationale wie internationale Netzwerke von Nichtregierungsorganisationen die Defizite bei Information und Bewertung überbrücken helfen. Ihr Wirken ist jedoch nach Ansicht der GKKE kein Ersatz für parlamentarische Verantwortung in einer repräsentativen Demokratie. Das Gleiche gilt für den Stellenwert parlamentarischer Anfragen, die in der Regel aus den Reihen der Oppositionsparteien an die Regierung gestellt werden, um Sachverhalte aufzuklären oder Detailinformationen zu erhalten.

Beispiel für eine gesellschaftliche Reaktion auf die politisch-institutionelle Vernachlässigung der Rüstungsexportpolitik ist die „Waldkircher Erklä-

rung“ vom 10. Juli 2007.<sup>20</sup> Auslöser für die Aktion war die Veröffentlichung der jüngsten SIPRI-Daten zum internationalen Waffenhandel, die einen erheblichen Anstieg der deutschen Rüstungstransfers im Jahr 2006 diagnostiziert hatten. (siehe Ziffer 2.09) Die Erklärung thematisiert den Widerspruch zwischen normativen Vorgaben für die deutsche Rüstungsexportpolitik und abweichender Praxis bei den erteilten Genehmigungen und getätigten Ausfuhren. Sie erinnert an die Maßgabe, dass die deutsche Außenpolitik sich als Friedens- und Entwicklungspolitik zu bewähren und zivilen Mitteln der Krisenprävention und Konfliktsteuerung Priorität einzuräumen habe. Die Erklärung wendet sich unter anderem an die Mitglieder des Deutschen Bundestages, ihre politische Verantwortung wahrzunehmen und für mehr Transparenz bei den Genehmigungsverfahren zu sorgen. In den ersten drei Monaten seit ihrer Veröffentlichung haben mehr als 1.000 Menschen aus einem breiten politisch-gesellschaftlichen Spektrum die Erklärung unterzeichnet und damit ein Signal gegeben, dass der gegenwärtige Umgang mit Rüstungsexporten durchaus gesellschaftlichen Protest erzeugt.

## **4.2 Rüstungsexporte im Kontext von Rüstungskontrolle und Abrüstung**

### *Abrüstungsbericht 2006 der Bundesregierung*

(4.07) In ihrem jährlichen „Abrüstungsbericht“<sup>21</sup> informiert die Bundesregierung über aktuelle Entwicklungen auf den Feldern von Rüstungskontrolle, Abrüstung, nuklearer Nichtverbreitung und ausgewählter Streitkräftepotentiale. Die Thematik der Exportkontrolle konventioneller Rüstungsgüter und von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck (Dual-Use-Gütern) findet als Unterkapitel seinen Platz im Zusammenhang von Schilderungen entsprechender Bemühungen im Nuklearbereich, im B- und C-Waffenbereich, bei Trägertechnologie-Kontrollregimen und bei multilateralen Ansätzen, der Proliferation nuklearer Technologien und Materialien zu begegnen. (Kapitel V.4 des Jahresabrüstungsberichts)

---

<sup>20</sup> Der Text der „Waldkircher Erklärung“ fand in der überregionalen Presse Wiederhall: siehe u. a. Frankfurter Rundschau, 25.07.07.

<sup>21</sup> Bericht der Bundesregierung zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung sowie die Entwicklung der Streitkräftepotentiale (Jahresabrüstungsbericht 2006), zugeleitet mit Schreiben des Auswärtigen Amtes vom 25. April 2007, gemäß Beschluss des Bundestages vom 10. Dezember 1986 und vom 5. Juni 1997.

Der Jahresabrüstungsbericht 2006 legt die deutsche und europäische Rechtslage für die Kontrolle des Transfers konventioneller Rüstungsgüter und Dual-Use-Güter dar.

(4.08) Allerdings ist dem Jahresabrüstungsbericht 2006 der Aspekt der Kontrollen von Transfers konventioneller Rüstungsgüter nur anderthalb Seiten in einem mehr als 60-seitigen Dokument (ohne Anhänge) wert. Sehr viel ausführlicher sind Anstrengungen dokumentiert, die sich auf die Eindämmung der illegalen Verbreitung von kleinen und leichten Waffen beziehen. (siehe unten Kapitel 5.2) Sie haben mehr an politischen Initiativen mobilisiert als ein Geschäftsfeld, dessen Kontrollmechanismen sich seit Jahren auf gleichen Bahnen bewegen. Einen expliziten Verweis („link“) auf den unter Federführung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie erstellten „Rüstungsexportbericht“ wie in den Vorjahren enthält der im Auswärtigen Amt erstellte Jahresabrüstungsbericht 2006 nicht mehr.

(4.09) Nach Auskunft des Jahresabrüstungsberichts 2006 befindet sich die Überarbeitung des EU-Verhaltenskodex für Waffenexporte von 1998 (siehe Ziffer 6.10) noch auf dem Stand, der bereits im Jahr 2005 erreicht worden war. Seinerzeit waren die technischen Abstimmungen erfolgreich abgeschlossen worden. Die auf politischer Ebene zu bewerkstelligende Aufwertung des Kodex zu einem rechtlich verbindlichen Gemeinsamen Standpunkt der EU soll – so die Redewendung – zu einem „politisch geeigneten Zeitpunkt“ erfolgen.

Die GKKE stellt fest, dass das Regierungsdokument keine Information zu den dafür notwendigen politischen Bedingungen gibt. Damit bleibt die Realisierung des Vorhabens unkalkulierbar. Deshalb hat die Konferenz der europäischen Justitia et Pax-Kommissionen, ein Netzwerk von 31 katholischen Kommission in west- und osteuropäischen Staaten, im Herbst 2007 eine gemeinsame Initiative gegenüber ihren Regierungen und Parlamenten gestartet, um endlich eine entsprechende Aufwertung des EU-Verhaltenskodex zu erreichen und ihn damit für die nationalstaatliche Gesetzgebung verbindlich werden zu lassen.

(4.10) Schließlich verzeichnet der Jahresabrüstungsbericht 2006 noch die deutsche Implementierung von EU-Regelungen zur Verhinderung des Exports von Gütern, die zur Vollstreckung der Todesstrafe, zur Folter und

anderen Menschenrechtsverletzungen genutzt werden können. Dieser Durchbruch, für den Nichtregierungsorganisationen lange eingetreten waren, war jedoch bereits im Jahr 2005 erreicht worden.

#### *Forum Globale Fragen des Auswärtigen Amtes*

(4.11) Das 16. Forum Globale Fragen des Auswärtigen Amtes mit der Deutschen Stiftung Friedensforschung vom 5. bis 6. März 2007 zu dem Thema „Neue Wege der Rüstungskontrolle und Abrüstung“ hat eine Zwischenbilanz des aktuellen Diskussionstandes gezogen.<sup>22</sup> Auch hier standen Fragen der Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen, der Umgang mit zukünftigen Atommächten in Asien und im Nahen Osten oder der Rüstungswettlauf im All im Vordergrund. Probleme des Handels mit konventionellen Waffen kamen nur unter der Überschrift „Begrenzung konventioneller Waffen. Themen, Konzepte, Initiativen“ zur Sprache. Allerdings widmete sich diese Erörterung lediglich den Erfahrungen der Rüstungskontrolle in Europa, einer Bewertung der Landminen-Kampagne nach Abschluss der Ottawa-Konvention von 1997 und der Eindämmung der illegalen Verbreitung von Kleinwaffen.

(4.12) Als Fazit des Meinungsaustauschs von Diplomatie, Sicherheitspolitik und Forschung bei der Veranstaltung ist festzuhalten, dass ein Ende bisheriger Ansätze der Rüstungskontrolle und Abrüstung durchaus noch nicht gekommen ist. Dies gilt umso mehr für eine Rüstungskontrolle als vorausschauende Verhütung von Konflikten, die mit militärischen Mitteln ausgetragen werden. Die Fachleute fordern, dass diese angesichts der derzeit geringen Aufmerksamkeit für konventionelle Rüstungskontrolle wieder zu einem „Pflichtthema“ sicherheitspolitischer Foren wird.

Ein multilateraler Ansatz hat sich ebenso bewährt wie der Ausbau von Überprüfungsinstrumenten und die Stärkung von Exportkontrollregimen. Dies schließt die Notwendigkeit umfassender Transparenz von Waffenbeständen und ihrer Lagerungsorte ein. Im Blick auf die Überwachung von Rüstungstransfers und des Verbleibs einmal gelieferter Waffen war der Hinweis eines Experten innovativ, sich verfügbarer elektronischer Markierungsmöglichkeiten zu bedienen.

---

<sup>22</sup> Auswärtiges Amt in Zusammenarbeit mit der Deutschen Stiftung Friedensforschung, 16. Forum Globale Fragen „Neue Wege der Rüstungskontrolle und Abrüstung“, Berlin, 5. bis 6. März 2007 (<http://www.diplo.de/ForumGF>).

### 4.3 Hermes-Bürgschaften und Rüstungsexporte

(4.13) Bereits in ihren vorangegangenen Rüstungsexportberichten hatte die GKKE darauf hingewiesen, dass entgegen den gültigen Richtlinien immer wieder staatliche Ausfallbürgschaften, „Hermes-Bürgschaften“, für Rüstungstransfers gewährt worden sind. Daraus hatten nicht nur NATO-Staaten wie Griechenland, Südkorea und die Türkei Nutzen gezogen, sondern auch Entwicklungsländer wie Brasilien, Südafrika, und Tunesien oder ölexportierende Staaten auf der arabischen Halbinsel. Der Anteil von Rüstungsexporten, deren Risiken abgesichert waren, lag mit 3,2 Prozent zwischen 2000 und 2005 über dem Anteil der Rüstungstransfers an den gesamten deutschen Ausfuhren.<sup>23</sup> Daten für das Jahr 2006 liegen nach Kenntnis der GKKE nicht vor.

#### **„Hermes-Bürgschaften“**

Die Bundesregierung fördert mit Exportgarantien die Ausfuhren der deutschen Wirtschaft. Die Garantien schützen deutsche Kreditinstitute und Unternehmen vor politischen und wirtschaftlichen Risiken sowie vor Risiken, die entstehen, wenn während der Produktion Ereignisse eintreten, die den Export verhindern (Fabrikationsrisiken). Sie sind ein wichtiges Instrument der staatlichen Förderung des Außenhandels und sollen auch den Transfer deutscher Erzeugnisse in Länder gewährleisten, die ohne solche Bürgschaften keinen Zugang zu benötigten Produkten erhielten. So unterstützen sie indirekt auch Entwicklungsbemühungen im Empfängerland. Um umweltschädliche und sozial- wie entwicklungsbedenkliche Lieferungen auszuschließen, hatte die Bundesregierung im Jahr 2000 Leitlinien für die Übernahme von Ausfuhrgewährleistungen erlassen. Sie fordern unter anderem, das Kriterium der nachhaltigen Entwicklung im Empfängerland zu berücksichtigen. Ist dies nicht gewährleistet, verbietet sich die Übernahme einer Bürgschaft. Dies steht im Einklang mit den Politischen Grundsätzen der Bundesregierung für konventionelle Rüstungsexporte aus dem gleichen Jahr.

Beschlüsse über die Genehmigung von Hermes-Bürgschaften werden nicht veröffentlicht. Vielmehr legt der Bundestag die gesamte, jährlich zur Verfügung stehende Deckungssumme fest und wird erst im Nachhinein über deren Verwendung informiert.

<sup>23</sup> Im Jahr 2006 hatte die Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Abgeordneten Paul Schäfer u. a. und der Fraktion DIE LINKE (Bundestagsdrucksache 16/ 1550 vom 06.06.2006) eine Übersicht der gewährten Hermes-Bürgschaften für Rüstungsexporte zwischen 1990 und 2005 vorgelegt. Siehe: GKKE-Rüstungsexportbericht 2006, Berlin/ Bonn 2007, Ziffer 77–82.

(4.14) In der ersten Jahreshälfte 2007 hatte die Bundesregierung deutschen Rüstungsherstellern die Erteilung einer Genehmigung für den Export von drei U-Booten an Pakistan in Aussicht gestellt und angeboten, diesen mit einer Hermes-Bürgschaft in Höhe von 1,3 Milliarden € abzusichern. Das Geschäft kam schließlich nicht zustande.

Das pakistanische Interesse an deutschen Rüstungsgütern war im Jahr 2007 parallel zu einer Anfrage der Fraktion der Grünen im Bundestag auch Gegenstand einer Anfrage der Fraktion der Grünen im Europäischen Parlament an den Europäischen Rat. In seiner Antwort ließ der Rat die deutsche Abgeordnete Angelika Beer wissen, dass zwischen Januar 2002 und Dezember 2006 die EU-Staaten in insgesamt 110 Fällen die Genehmigung für die Ausfuhr von Rüstungsgütern nach Pakistan verweigert haben. Fast alle Kategorien der Gemeinsamen Militärgüterliste der EU waren von den Verweigerungen betroffen, weil Genehmigungen gegen die Kriterien des EU-Verhaltenskodex für Rüstungsexporte verstoßen hätten. Allerdings sind die jüngsten pakistanischen Wünsche an deutsche Lieferungen nicht im Rat besprochen worden.<sup>24</sup>

(4.15) Die GKKE wiederholt aus Anlass dieses Vorgangs ihre frühere Feststellung, dass das Instrument der Hermes-Bürgschaften als staatliche Subventionierung von Rüstungsausfuhren und hier spezieller Branchen und Produkte zu werten ist. Auch Empfänger werden in gewisser Hinsicht subventioniert. Sie hält an ihrer Forderung fest, keine Hermes-Bürgschaften für Rüstungsexporte zu gewähren. Die Richtlinien für die Gewährung von Hermes-Krediten sollten, analog zum Ausschluss von Exportkrediten für Atomkraftwerke und Nukleartechnologie, um eine entsprechende Klausel ergänzt werden.

---

<sup>24</sup> Schriftliche Anfrage von Angelika Beer (Verts/ ALE) an den Rat: betrifft: Deutsche Waffenexporte nach Pakistan und EU-Verhaltenskodex für Waffenausfuhren vom 10. Juli 2007 – Antwort des Rates vom 12. September 2007.

## 5. Internationale Entwicklungen

### 5.1 Auf dem Weg zu einem weltweiten Waffenhandelsvertrag (Arms Trade Treaty, ATT)<sup>25</sup>

#### *UN-Vollversammlung initiiert Arbeit am Vertragswerk*

(5.01) Am 6. Dezember 2006 beschloss die UN-Vollversammlung mit 153 Stimmen und einer einzigen Gegenstimme, mit der Ausarbeitung eines Vertrages zur Regelung des Handels mit konventionellen Waffen zu beginnen.<sup>26</sup> Das angestrebte Vertragswerk soll nicht grundsätzlich den Transfer von Waffen und Ausrüstung für Verteidigungszwecke, Polizei, Friedenssicherung und andere legitime Ziele unterbinden. Dagegen soll er die Weitergabe von Waffen und Rüstungsgütern verhindern, die geeignet sind, internationales Völkerrecht zu verletzen, Menschenrechte zu gefährden und nachhaltige Entwicklung zu beeinträchtigen.

Tempo der Entscheidungsfindung und Breite der Zustimmung haben selbst die eifrigsten Befürworter überrascht. Denn jegliches Ansinnen, den grenzüberschreitenden Transfer von Waffen einer Kontrolle mit internationalen Standards zu unterwerfen, schien aussichtslos angesichts des Stellenwerts, den konventionelle Waffen für die Ausübung des legitimen Rechts auf Selbstverteidigung eines jeden Staates einnehmen. Dagegen wogen auch alle Verweise auf Risiken durch destabilisierende Anhäufung von Waffen in Konfliktregionen wenig.<sup>27</sup> Aber intensiven Bemühungen von Nichtregierungsorganisationen und Fortschritten bei der Ausarbeitung von internationalen Kontrollmechanismen für den illegalen Handel mit kleinen und leichten Waffen ist es letztlich zu verdanken, dass sich die Vollversammlung dieses Themas angenommen hat.

In ihrem Beschluss forderte das Gremium den UN-Generalsekretär auf, die

---

<sup>25</sup> Ausführungen und Empfehlungen zum ATT stützen sich auf die Studie „The Arms Trade Treaty. The Politics behind the UN Process“, die Jennifer Erickson, Doktorandin an der Cornell University, Ithaca, N.Y. (USA) und seinerzeit Stipendiatin an der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin, für die SWP erstellt hat. (FG 3-WP09, July 2007)

<sup>26</sup> Resolution 61/89.24 der Vollversammlung. Die einzige Gegenstimme gaben die USA ab. 28 Staaten enthielten sich: Ägypten, Bahrain, Belarus, China, Indien, Iran, Irak, Israel, Jemen, Katar, Kuwait, Laos, Libyen, Marschall Inseln, Nepal, Oman, Pakistan, Russland, Saudi Arabien, Simbabwe, Sudan, Vereinigte Arabische Emirate und Venezuela.

<sup>27</sup> Zur Vorgeschichte siehe GKKE-Rüstungsexportbericht 2006, Berlin/ Bonn 2007, Ziffer 133-135.

Meinung der Mitglieder der Weltorganisation zu erkunden. Auf Grund dessen soll im Frühjahr 2008 eine Gruppe von Regierungsexperten mit der Ausarbeitung von Formulierungsvorschlägen für ein Vertragswerk beginnen.

Bis Oktober 2007 hatten mit über 90 Staaten mehr als die Hälfte aller UN-Mitglieder durchgehend positive Antworten übermittelt. Unterschiede bestehen bei der Abgrenzung des Geltungsbereichs, den Genehmigungskriterien, technischen Aspekten, der Transparenz und der Überwachung, ob das Abkommen eingehalten wird.<sup>28</sup> Vor allem aber ist derzeit noch offen, ob sich der geplante Vertrag nur auf den illegalen Transfer konventioneller Rüstungsgüter beziehen soll oder ob ein Rahmenwerk vorgesehen ist, das für alle Rüstungstransfers gilt.

### *Die Position der Bundesregierung*

(5.02) In ihrer Antwort auf die Anfrage des UN-Generalsekretärs hat die Bundesregierung das Anliegen eines internationalen Vertrages zur Kontrolle des Waffenhandels begrüßt.<sup>29</sup> Sie macht sich das Ziel zu eigen, effektive, gemeinsame und internationale Standards für die Überwachung des illegalen Imports, Exports und Transfers von Waffen zu erreichen. Dabei erkennt sie das Engagement aus der Zivilgesellschaft für dieses Anliegen an und verweist auf positive Erfahrungen mit regionalen Kontrollregimen. Der EU-Verhaltenskodex für Rüstungshandel von 1998 gilt ihr als besonders empfehlenswertes Beispiel. Ferner erklärt sich die Bundesregierung bereit, die anstehende Arbeit der Gruppe von Regierungsexperten zu unterstützen.

(5.03) Im Einzelnen plädiert die Bundesregierung dafür, dem anzustrebenden Vertragswerk Listen mit den Gütern anzufügen, die unter das Abkommen fallen. Die Listen sollen über jene für die Meldungen an das UN-Waffenregister hinausgehen und neben Waffen auch Munition erfassen. Ein besonderes Augenmerk richtet sich auch hier auf die illegale Verbreitung von kleinen und leichten Waffen sowie von tragbaren Flugabwehrra-

---

<sup>28</sup> Vgl. Robert Lindner, Vereinte Nationen: Expertengruppe zum „Arms Trade Treaty“ wird konkret, in: Kleinwaffen-Newsletter 10/2007, S. 1 f. Die Stellungnahmen der Staaten finden sich unter: [http://disarmament.un.org/cab/ATT/Views\\_Member\\_States.html](http://disarmament.un.org/cab/ATT/Views_Member_States.html)

<sup>29</sup> Germany's response to the note verbale from 16 January 2007 requesting views of Member States on the feasibility, scope and draft parameters for a conventional arms trade treaty. Response to the United Nations Secretary-General's request (siehe Anm.28).

keten. Ebenfalls sollten Transfers von Komponenten und Gütern zur Herstellung von Waffen und Munition einbezogen sein. Wichtig ist der Bundesregierung, dass alle einschlägigen Transfers Gegenstand des Abkommens sind, einschließlich von Produktionsvorrichtungen für Rüstungswaren und von Waffen für Erprobungszwecke oder für Rüstungsschauen. Ferner sollte das Abkommen auch Maklergeschäfte, Technologietransfers und Lizenzvergaben in den Blick nehmen.

Einschränkend macht die Bundesregierung geltend, dass das Abkommen nur für grenzüberschreitende Transfers gelten soll, das heißt für Transfers von einem Staatsgebiet zu einem anderen. Ausgenommen sollen Vereinbarungen zwischen Regierungen bleiben. Das Recht eines Staates, Waffen für die eigene oder kollektive Verteidigung zu produzieren, zu importieren, zu exportieren oder zu transferieren, soll der Vertrag nicht beschränken. Damit alle Staaten den Inhalt des Vertrags wirkungsvoll umsetzen können, bedarf es nach Ansicht der Bundesregierung ausreichender Transparenz und Berichterstattung über Transfers sowie eines Informationsaustauschs. Als notwendig werden auch begründete und überprüfbare Endverbleibszeugnisse für gelieferte Rüstungswaren erachtet.

(5.04) In einer Erklärung im Namen des Europäischen Rates vor dem Europäischen Parlament am 20. Juni 2007 zur Erarbeitung des Waffenhandelsabkommens hat der Staatsminister im Auswärtigen Amt Günter Gloser in groben Zügen die Erklärungen der Bundesregierung wiederholt und durch Verweis auf entsprechendes Handeln der EU untermauert. Auch er sieht in dem EU-Verhaltenskodex ein positives Beispiel, das für die Ausarbeitung eines weltweiten Vertrags zum Waffenhandel genutzt werden könne. Neben der Würdigung des Engagements des EU-Parlaments erkennt Gloser die wichtigen Impulse der Zivilgesellschaft an, vor allem von Nichtregierungsorganisationen, Wissenschaftlern und Medien. Ihnen schreibt er einen wichtigen Anteil daran zu, zögerliche Regierungen von der Richtigkeit dieser Initiative überzeugt zu haben.

#### *Notwendige weitere Schritte*

(5.05) Die GKKE begrüßt, dass mit dem positiven Votum der UN-Vollversammlung vom 6. Dezember 2006 das Problem der internationalen Verbreitung von konventionellen Waffen, Munition und entsprechenden Fertigungsanlagen auf die weltweite Agenda gerückt ist. Doch hält sie derzeit Jubel über das Erreichte für verfrüht, denn erst das im Detail Auszuhan-

delnde wird über Erfolg oder Scheitern der Bemühungen Auskunft geben. Die Qualität des Ergebnisses wird sich dann beweisen, wenn das Abkommen umgesetzt und überprüft werden kann. Gerade das immer wieder zitierte Beispiel des EU-Verhaltenskodex von 1998 zeugt von den alltäglichen Schwierigkeiten, normative Vorgaben in die Praxis zu übertragen. (siehe Ziffer 3.37 ff.)

(5.06) Angesichts des Bekenntnisses der Bundesregierung, das Vorhaben eines internationalen Vertrages zur Kontrolle des Waffenhandels zu unterstützen, rät die GKKE zu einer intensiven Zusammenarbeit von Regierung und gesellschaftlichen Organisationen, um die Herausbildung von öffentlichem Konsens zu fördern. Ferner wird es darauf ankommen, die Basis zustimmender Staaten und gesellschaftlicher Akteure zu erweitern, in der Hoffnung, die Front skeptischer Staaten zu lockern. Dies gilt vor allem gegenüber den USA, wo Lobby-Gruppen der Rüstungsindustrie und Waffenbesitzer starken Einfluss auf Regierung und Kongress ausüben, sich internationalen Abkommen zur Kontrolle des Waffenhandels zu widersetzen. Beispiele aus Großbritannien zeigen, dass auch Rüstungshersteller durchaus für eine Kooperation zu gewinnen sind. Ein internationales Abkommen verspricht Schutz vor Wettbewerbsnachteilen, und ein vertragskonformes Verhalten kann für zukünftige Geschäfte im Sinne von Rechtssicherheit vorteilhaft sein.

(5.07) Die Glaubwürdigkeit aller wohlfeilen Bekenntnisse steht und fällt aber mit der Wirksamkeit eigener Rüstungsexportkontrollregime und dem Willen, sie auszubauen und zu vertiefen. Die noch ausstehende Aufwertung des EU-Verhaltenskodex für Waffenexporte zu einem Gemeinsamen Standpunkt wird ein Gradmesser dafür sein.

Die Geschehnisse des EU-Verhaltenskodex zeigen darüber hinaus, dass es nicht nur die illegalen Rüstungstransfers sind, die Frieden, Sicherheit und Entwicklung gefährden; auch jene, die als legal eingestuft werden, bergen vielfältige Risiken. Was für den EU-Verhaltenskodex gilt, betrifft auch den zur Diskussion stehenden internationalen Vertrag zum Waffenhandel. Er konzentriert sich derzeit noch auf den illegalen Rüstungstransfer, sollte aber nach Ansicht der GKKE auch Maßstab für legale Geschäfte sein.

## **5.2 Kleinwaffen**

### *Phase der Stagnation*

(5.08) Dem breiten Spektrum kleiner Waffen ist im zurückliegenden Jahrzehnt besondere politische Aufmerksamkeit widerfahren. Dies reflektiert den wachsenden Druck von Medien und Nichtregierungsorganisationen, die auf die verheerenden Folgen ihres Einsatzes und auf die immensen Kosten einer Regeneration der durch sie zerstörten Gesellschaften und Volkswirtschaften hinweisen. Auch haben Regierungen entdeckt, dass ein Einsatz zugunsten der Beschränkung ihrer Verwendung oder gar ihrer Beseitigung zu einem erheblichen Prestigegewinn gegenüber den eigenen Gesellschaften, aber auch auf internationalen Foren führen kann.

Praktische Maßnahmen wie die Ächtung der Landminen durch die Ottawa-Konvention von 1997 oder das UN-Aktionsprogramm zur Bekämpfung des illegalen Transfers von leichten und kleinen Schusswaffen von 2001 ließen sich auf den Weg bringen, weil die entsprechenden Waffenkategorien leicht zu identifizieren waren und sich ihre Eindämmung mit dem Anliegen verbinden ließ, die Folgen von Gewaltkonflikten effektiv zu beseitigen.

(5.09) Die GKKE konstatiert jedoch, dass Fortschritte erst dann erreicht werden, wenn die Behandlung technischer Fragen durch den Druck interessierter Staaten und Regierungen eine politische Aufwertung erfährt. Lässt dieser nach, obsiegen Kontroversen im Detail und rücken erhoffte Durchbrüche wieder in weite Ferne. In einer solchen Phase der Stagnation scheinen sich derzeit die Bemühungen auf dem Feld der kleinen und leichten Schusswaffen zu befinden. Angesichts dessen plädiert die GKKE dafür, den gesellschaftlichen und politischen Druck auf die Regierungen nicht zu mindern. Dies schließt auch die Mahnung an die deutsche Seite ein, bei der Regelung eigener Verhältnisse, zum Beispiel bei der Ausgestaltung des Waffengesetzes, internationale Standards zu beachten.

(5.10) Im Vorjahr hat die GKKE bedauert, dass die Überprüfungskonferenz zum UN-Aktionsprogramm im Juli 2006 kein Abschlussdokument verabschieden konnte und sich die weitere Arbeit nur auf die Klärung weiterer technischer Aspekte beziehen soll.<sup>30</sup> Gleichwohl ist von der Konferenz der Impuls ausgegangen, dass sich inzwischen mehr und mehr Staaten auch mit legalen Transfers solcher Waffen befassen. Denn in vielen Gewaltkonflikten zeigt sich, dass einst legal gelieferte Waffen verschwinden und

---

<sup>30</sup> Vgl. GKKE-Rüstungsexportbericht 2006, Berlin/ Bonn 2007, Ziffer 131-141.

dann auf grauen oder schwarzen Märkten wieder auftauchen, wo sich Aufständische versorgen. Meldungen, dass die USA die Spuren von über 190.000 Schusswaffen, die sie seit 2003 an irakische Sicherheitsorgane übergeben haben, nicht mehr zurückverfolgen können, illustrieren das Ausmaß dieses Phänomens.<sup>31</sup> Außerdem zeigt sich die Notwendigkeit, neben den Waffen selbst auch deren Herstellung und Munition zu erfassen.

### *Deutsche Maßnahmen*

(5.11) Die GKKE erkennt an, dass Deutschland das UN-Aktionsprogramm gegen den illegalen Handel mit kleinen und leichten Waffen unterstützt und entsprechende Vorhaben der OSZE und EU fördert. In seinem jüngsten Statusbericht gibt das Auswärtige Amt darüber detailliert Auskunft.<sup>32</sup> Der Bericht erwähnt, dass im Zeitraum von 1990 bis 2006 circa 2,08 Millionen kleine und leichte Waffen aus Bundeswehrbeständen zerstört worden sind; im Jahr 2006 waren es 162.064. Damit verwirklicht Deutschland für seinen Bereich die Maxime „Neu für Alt“.

Die GKKE erwartet, dass diese Praxis auch für den Transfer dieser Waffenkategorien in andere Länder verpflichtend gemacht und ein Weiterexport gebrauchter Waffen bei deutschen Neulieferungen untersagt wird.

Deutschland verpflichtet inzwischen Waffenhersteller und -händler, nur noch markierte Waffen in den Verkehr zu bringen und über Produktion und Handel Buch zu führen.

(5.12) Deutschland hat sich an zahlreichen Projekten der Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration von Kombattanten (DDR = Disarmament, Demobilization and Reintegration) in Zonen von Gewaltkonflikten beteiligt. Dies reicht von medizintechnischen Hilfen bis zur Förderung von Ausbildungsalternativen und der Gewährung finanzieller Anreize für einstige Kämpfer, ins zivile Leben zurückzukehren.

Der Bericht des Auswärtigen Amtes vom 15. April 2007 macht dazu folgende Angaben:

---

<sup>31</sup> The Irish Times, 07.08.07. und Süddeutsche Zeitung, 05.10.07.

<sup>32</sup> Auswärtiges Amt, National Report on the Implementation of the United Nations Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects, Berlin, April 15, 2007.

| <i>Land/ Region</i>    | <i>Zeitraum</i> | <i>Projektumfang in Euro</i> |
|------------------------|-----------------|------------------------------|
| Afghanistan            | ab 2004         | 3 Millionen                  |
| Angola                 | 2003 – 2006     | 11,99 Millionen              |
| Burundi                | 2003 – 2007     | 15,94 Millionen              |
| Dem.Rep. Kongo         | 2004 – 2007     | 2,5 Millionen                |
| Dem.Rep. Kongo         | 2005 – 2011     | 12 Millionen                 |
| Region der großen Seen | 2003 – 2006     | 9,9 Millionen                |
| Liberia                | 2005 – 2007     | 10,75 Millionen              |
| Ruanda                 | 2003 – 2007     | 8,77 Millionen               |
| Sierra Leone           | 2004 – 2006     | 12 Millionen                 |

Außerdem unterstützt Deutschland finanziell und personell Initiativen im Rahmen des UN-Aktionsprogramms unter anderem seitens der Southern African Development Community (SADC), der Eastern African Community und der Arabischen Liga. Ferner profitieren Nichtregierungsorganisationen in Deutschland, El Salvador, Georgien, Großbritannien, Guatemala, Kambodscha, Kolumbien, Senegal und Uganda von deutscher Hilfe bei der Durchführung entsprechender Programme.

#### *Gebot einer „humanitären Rüstungskontrolle“*

(5.13) Für den Zusammenhang von Rüstungskontrolle, Frieden und Entwicklung liefern die erfolgreiche Landminen-Kampagne und die daraus hervorgegangene Konvention nützliche Hinweise. So hat der Prozess erheblich von der Beteiligung Betroffener an der Ausarbeitung entsprechender Regelungen profitiert.

Anzustrebende rüstungskontrollpolitische Maßnahmen für Kleinwaffen und Munition haben humanitäre Aspekte aufzunehmen und sollten geeignet sein, soziale und wirtschaftliche Zusammenhänge, die durch Krieg und Waffeneinsatz zerstört wurden, wieder zu beleben. So wird Rüstungskontrolle Teil einer Konfliktbearbeitung, die im Kontext von nachhaltiger Entwicklung, menschlicher Sicherheit und Demokratisierung auch für nicht-staatliche Akteure offen ist. Denn gängige Formen der Rüstungskontrolle stoßen beim Umgang mit der illegalen Verbreitung von kleinen und leichten Waffen an ihre Grenzen, wenn funktionierende Staatlichkeit und ein legitimes Gewaltmonopol fehlen. Eine „humanitäre Rüstungskontrolle“ hat auch Steuerungsinstrumente („governance“) im Blick, die den Staat in Bereichen wie dem Zugewinn an Sicherheit oder der Ausarbeitung und Durchsetzung von Gesetzen - wieder - handlungsfähig machen.

### 5.3 Streubomben

(5.14) Streubomben gelten als effektive Waffen. Sie werden von Flugzeugen oder Artilleriegeschützen abgefeuert und verteilen viele kleine Sprengsätze über dem Kampfgebiet, von denen viele jedoch beim Aufprall nicht explodieren. So verminen sie ganze Landstriche und gefährden auch nach Abflauen oder Ende der Kämpfe jede zivile Nutzung. Weltweit leben etwa 400 Millionen Menschen in Gebieten, die mit Streubomben verseucht sind. In mindestens 23 Staaten ist Streumunition bisher zum Einsatz gekommen, unter anderem im Kosovo, in Afghanistan und im Irak. Die Verwendung dieser Waffen durch israelische Truppen im Kampf gegen die Hisbollah-Miliz im Süden des Libanons im Juli/ August 2006 hatte weltweiten Protest hervorgerufen.<sup>33</sup>

(5.15) Derzeit werden die Fragen einer Einschränkung oder gar eines Verbots von Streubomben auf zwei diplomatischen Foren verhandelt - einem, das speziell dazu initiiert worden ist („Oslo-Prozess“), und einem anderen, das ein vorhandenes Abkommen nutzt (UN-Waffenabkommen von 1980<sup>34</sup>).

*Oslo-Prozess:* Im Februar 2007 hatte die norwegische Regierung eine Konferenz einberufen, um ein umfassendes Verbot von Streubomben zu erreichen. Eingeladen waren Vertreter von Staaten, die zumindest an einer Beschränkung des Einsatzes dieser Waffen interessiert sind. Ziel war zunächst die Vereinbarung eines Moratoriums, Streubomben herzustellen, zu lagern und einzusetzen. Alte Bestände wären zu zerstören, um Exportgeschäfte und Schmuggel zu unterbinden. Mit Russland, China, Indien, Israel oder den USA lehnen allerdings solche Staaten dies ab, die sich auch bereits gegen ein effektives Programm gegen die Verbreitung von kleinen und leichten Schusswaffen gewehrt hatten. Eine Abschlusserklärung des Treffens in Oslo akzeptierten 46 der teilnehmenden 49 Regierungsvertreter; Polen, Rumänien und Japan verweigerten die Zustimmung. Inzwischen beteiligen sich mehr als 60 Staaten an der Fortführung der Initiative mit Folgekonferenzen in Lima, Dublin und Wien.

---

<sup>33</sup> Nach: Süddeutsche Zeitung, 21.02.07, 23.05.07, 26.05.07; Frankfurter Rundschau, 22.02.07. Insgesamt: [www.streubomben.de](http://www.streubomben.de).

<sup>34</sup> Übereinkommen vom 10. Oktober 1980 über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, die übermäßiges Leid verursachen oder unterschiedslos wirken können.

*UN-Waffenabkommen von 1980:* Hier sollen im Rahmen der Überprüfungskonferenzen zu dem Abkommen dessen Protokolle über nicht zu entdeckende Splitter, über Minen, Sprengkörper und andere Vorrichtungen, über Brandwaffen, über blind machende Laserwaffen und über explosive Kampfmittelrückstände durch einen Zusatz zu Streubomben ergänzt werden. Im Juni 2007 erhielt die eingesetzte Expertenkonferenz von deutscher Seite den Entwurf einer Erklärung, der allerdings an Stelle eines Verbots durchaus Tore für neuartige Formen dieser Bomben bzw. Munition öffnet.

Das gegenwärtige Nebeneinander von zwei Verhandlungsforen eröffnet im positiven Sinne die Chancen eines Wettbewerbs um die beste Vorgehensweise und Lösung. Schon beim Aushandeln der Ottawa-Konvention zur Ächtung der Landminen hatten sich wechselseitig stimulierende Effekte eines doppelten Ansatzes gezeigt, war doch auch hier das UN-Waffenabkommen entsprechend erweitert worden. Allerdings sind auch negative Wirkungen nicht auszuschließen, wenn beide Foren sich gegenseitig behindern. Außerdem besteht die Gefahr, dass das politisch mobilisierende Moment des gesellschaftlichen Engagements zerrieben wird.

(5.16) Die Bundesregierung beteiligt sich am Oslo-Prozess wie auch an der Überprüfungskonferenz zum UN-Waffenabkommen. Bei den Verhandlungen in Genf zeichnet sich das deutsche Anliegen ab, auch bisherige Verweigerer ins Boot zu holen.<sup>35</sup> Die Bundesregierung richtet deshalb ihr Engagement auf eine stärkere Beschränkung des Einsatzes von Streubomben und plädiert für eine Unterscheidung zwischen „gefährlichen“ und „nicht-gefährlichen“ Waffen. Als letztere gelten Streubomben, deren Blindgängerquote unter einem Prozent liegt. Solche Streubomben stellen auch deutsche Produzenten her. Die GKKE warnt davor, mit einer solchen fast zynisch anmutenden Unterscheidung die grundsätzliche Problematik zu bagatellisieren.

Der Bundestag hatte am 28. September 2006 mit seiner EntschlieÙung „Gefährliche Streubomben verbieten – das Humanitäre Völkerrecht weiter entwickeln“ die Bundesregierung zu entsprechendem Handeln aufgefordert.

(5.17) Die GKKE begrüÙt das Engagement der Bundesregierung und die bekundete Bereitschaft, für die Bundeswehr auf diese Waffen zu verzichten. Die GKKE fordert die Bundesregierung auf, das Anliegen des Oslo-

---

<sup>35</sup>

So die Einschätzung im Jahresabrüstungsbericht 2006, a.a.O., S. 29 f.

Prozesses, Produktion, Lagerung und Einsatz von Streubomben zu verbieten, nachdrücklich zu unterstützen.

Gleichzeitig sollte die Bundesregierung im Rahmen der Verhandlungen zum UN-Waffenabkommen aber auch versuchen, möglichst viele Staaten auf einen zumindest restriktiven Umgang mit Streubomben festzulegen. Dabei ist jedoch darauf zu achten, dass das Interesse am Erhalt der Waffe nicht gegenüber den humanitären Anliegen obsiegt.

## 6. Europäische Rüstungsexportkontrolle: Entwicklungen in der EU

### 6.1 Berichterstattung zur Umsetzung des EU-Verhaltenskodex für Waffenexporte

#### *Transparenz*

(6.01) Wie im Vorjahr hat sich die EU bemüht, ihren Bericht über die Umsetzung des EU-Verhaltenskodex für Rüstungsexporte von 1998 zu erweitern und zeitnäher zu veröffentlichen. So war eine öffentliche Version des 9. Jahresberichts bereits Anfang Oktober 2007 verfügbar und damit auch eine Offenlegung der deutschen Rüstungsexportdaten für das Jahr 2006 noch vor der Publikation des Rüstungsexportberichts der Bundesregierung.<sup>36</sup>

Als eine der Prioritäten für die zukünftige Arbeit gilt, den Bericht noch zügiger zu publizieren und die Vergleichbarkeit des Zahlenmaterials zu erhöhen. Auch sollen die enge Zusammenarbeit und Konsultation mit „interested third parties“, unter anderem mit Nichtregierungsorganisationen und Rüstungsherstellern, weiter geführt werden.

(6.02) Der Bericht nennt für jeden EU-Mitgliedsstaat die Werte der genehmigten und/oder erfolgten Rüstungstransfers, jeweils aufgeschlüsselt nach Empfängerland und Gütern gemäß der 22 Positionen der EU-Militärgüterliste.

(6.03) Der Bericht benennt auch die Fälle, Güterart und Gründe, in denen ein Transfer im Jahr 2006 abgelehnt wurde. Zusätzliche Informationen lassen sich zum Teil aus den einzelstaatlichen Berichten gewinnen, so aus den schwedischen, niederländischen oder deutschen Dokumenten. Demnach haben die EU-Mitgliedsstaaten in 356 Fällen Ausfuhrgenehmigungen verweigert. Das Risiko von Re-Exporten (Kriterium 7 des EU-Verhaltenskodex) wurde in 167 Fällen und damit am häufigsten als Grund genannt, die Gefährdung einer nachhaltigen Entwicklung durch unverhältnismäßig hohe Rüstungsexporte in 18 Fällen. Die Bundesregierung zog dies Kriteri-

---

<sup>36</sup> Council of the European Union, 9th annual report according to operative provision 8 of the European Union Code of Conduct on Arms Exports, Brüssel, 25.09.2007 (Dokument Nr. 12 919/1/07)

um allerdings in keinem Fall heran.

Die GKKE sieht darin einen Hinweis auf die politische Schwäche entwicklungspolitischer Akteure im Entscheidungsverfahren, obwohl die Handhabung dieses Kriteriums inzwischen präzisiert worden ist. (siehe Ziffer 6.09)

(6.04) Der jüngste Bericht führt auch Rüstungslieferungen in Embargoländer gesondert auf. Während diese im vergangenen Jahr jedoch nur in Fußnoten von einigen Lieferstaaten erläutert wurden, gibt es nun eine gesonderte Tabelle, die jede Lieferung, zum Beispiel an Militäreinheiten im Rahmen von UN-Operationen oder anderen internationalen Missionen, auflistet und die exportierten Rüstungsgüter beschreibt.

Die GKKE begrüßt diesen Zuwachs an Transparenz.

(6.05) Der Jahresbericht 2006 enthält erstmals eine Übersicht der nationalen Umsetzung des Gemeinsamen Standpunkts des Rates vom 23. Juni 2003 „betreffend der Überwachung von Waffenvermittlungstätigkeiten“ seitens der 27 EU-Mitgliedsstaaten.<sup>37</sup> In acht Staaten sind die entsprechenden gesetzlichen Änderungen derzeit noch nicht erfolgt oder noch in Vorbereitung (Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Portugal und Zypern).

(6.06) Am Schluss des Berichts finden sich Verweise auf die Internetseiten für die einzelstaatlichen Berichte, zum Teil mit Beschreibungen der jeweiligen Berichtsinhalte. Darin wird zum Beispiel erwähnt, dass die niederländische Regierung detaillierte monatliche Statistiken zu erteilten Genehmigungen für Export, Transit oder Vermittlung („brokering“) von Rüstungsgütern publiziert – ein Verfahren, das die GKKE für vorbildlich erachtet.

#### *Wechselseitige Konsultationen*

(6.07) Seit Verabschiedung des Verhaltenskodex im Jahr 1998 hat sich der Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten der EU deutlich verstärkt. Regelmäßig, so der aktuelle EU-Bericht, werden über das inzwischen etablierte elektronische System COREU Konsultationen durchgeführt und Ablehnungen verzeichnet. Der Bericht dokumentiert, wie oft sich welche EU-Staaten an Konsultationen zu Exportgenehmigungen im Jahr 2006 beteiligt haben. Von den 75 im Jahr 2006 durchgeführten Verfahren initi-

<sup>37</sup> 2003/468/GASP, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 156 vom 23.6.2003, S. 79-80.

ierte die Bundesregierung 12; in 17 Fällen wurde sie von anderen EU-Mitgliedsstaaten konsultiert. Ferner gibt eine separate Tabelle an, auf welche Antragsländer sich die Konsultationen bezogen haben. Ein Vergleich beider Informationen ist aber schwierig, weil viele Mitgliedsstaaten aus außenpolitischen und anderen Gründen nicht mitteilen, für welche Staaten sie Genehmigungsanträge abgelehnt haben.

Nach wie vor bleibt unklar, ob sich die Ablehnungen auf kontroverse Genehmigungsanträge erstrecken und wie viele „undercuts“ es gegeben hat, das heißt, wie viele Genehmigungen nach Konsultationen erteilt wurden, obwohl ein „im Wesentlichen identischer“ Exportantrag von einem anderen Mitgliedsstaat abgelehnt worden war. Das zeigt, dass immer noch umstritten ist, was als „im Wesentlichen identisch“ zu definieren ist.

## **6.2 Rüstungstransfers innerhalb der Europäischen Union**

(6.08) Laut dem 9. Bericht zur Umsetzung des EU-Verhaltenskodex für Rüstungsexporte zeigen sich Mitgliedsstaaten der Union besorgt über die Initiative der Europäischen Kommission, die Verfahren für innereuropäische Rüstungstransfers zu vereinfachen. Ein entsprechender Entwurf der Kommission ist für November 2007 zu erwarten. Sie verweisen darauf, dass Rüstungsexporte anders als kommerzielle Güter zu behandeln seien, vor allem wegen des Risikos der Weitergabe an Drittstaaten.

Die GKKE teilt diese Besorgnis und wendet sich gegen eine Erleichterung der innereuropäischen Rüstungstransfers. (siehe Ziffer 3.30) Denn dies setzt eine einheitliche Exportpolitik und gemeinsame Kontrollstandards voraus, die derzeit nicht gegeben sind.

## **6.3 Weiterentwicklung des EU-Verhaltenskodex für Rüstungsexporte**

### *Benutzerleitfaden zum Verhaltenskodex*

(6.09) Der EU-Verhaltenskodex für Rüstungsexporte aus dem Jahr 1998 ist in Teilen recht vage formuliert. Doch haben sich Veränderungen und Präzisierungen des Wortlauts als politisch sensibel und in der Praxis als schwierig erwiesen. Deshalb hat die Suche nach einer pragmatischen Lösung für den Umgang mit Defiziten und dem Bedarf der Anpassung an aktuelle Anforderungen dazu geführt, genauere Verfahren und Definitionen

in Arbeitsdokumenten festzuhalten, die sich auf der operativen Ebene schnell verändern lassen. So wurde der „Benutzerleitfaden zum Verhaltenskodex für Rüstungsexporte“ (User’s Guide) zum ersten Mal im November 2003 veröffentlicht, inzwischen gefolgt von jährlichen Neufassungen.<sup>38</sup> Im September 2005 hatte man mit der Bearbeitung des Kriteriums 8 (nachhaltige Entwicklung) begonnen; im Laufe des Jahres 2006 folgten Richtlinien für die Kriterien 2 (Menschenrechte), 3 (innere Lage), 4 (Stabilität in der Region) und 7 (Risiko des Abzweigs von Gütern („diversion“); im Jahr 2007 einigte man sich auf Erläuterungen zu den Kriterien 1 (internationale Verpflichtungen), 5 (Sicherheit von befreundeten und verbündeten Staaten) und 6 (Haltung zum Terrorismus).

(6.10) Ferner wurde der Benutzerleitfaden durch ein Kapitel zu so genannten post-shipment-Kontrollen ergänzt, um die Einhaltung von Endverbleibskontrollen zu gewährleisten. Neben der Klärung von Definitionsproblemen wird ein Informationsaustausch darüber angeregt, wie die Mitgliedsstaaten mit daraus herrührenden Problemen umgehen. Dies soll auch für die Ablehnung von Anträgen auf Registrierung von Vermittlertätigkeiten gelten, die der Gemeinsame Standpunkt empfohlen, aber nicht verbindlich gemacht hatte. (siehe Ziffer 6.05)

#### *Fortschritt auf der Arbeitsebene – politischer Stillstand*

(6.11) Die GKKE hatte in ihrem vorjährigen Rüstungsexportbericht darüber informiert, dass auf der Arbeitsebene eine Einigung auf eine inhaltlich verbesserte Fassung des Verhaltenskodex erreicht worden war, um dessen rechtlicher Aufwertung zu einem Gemeinsamen Standpunkt den Weg zu ebnen.<sup>39</sup> Diesen Stand bestätigt der Jahresabrüstungsbericht der Bundesregierung. (siehe Ziffer 4.09) Dies gilt auch für die Festlegung auf eine „tool box“ für den Austausch von Informationen für den Umgang mit Exportgenehmigungen an Staaten, gegen die noch bis vor kurzem ein Embargo bestanden hatte.

Beide Dokumente liegen aber nach wie vor politisch auf Eis. Dies bedauert die GKKE. Sie empfiehlt, die Auseinandersetzungen über das Pro und Contra einer Ausfuhrbeschränkung von Rüstungsgütern nach China und über ohnehin schon aufgenommene oder anstehende Lieferungen nach Libyen

---

<sup>38</sup> Die letzte Fassung des „User’s Guide to the EU Code of Conduct on Arms Exports“: Ratsdokument Nr. 10684/07 vom 12.06.07

([http://consilium.europa.eu/cms3\\_fo/showPage.asp?id=408&lang=en#exp4](http://consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=408&lang=en#exp4))

<sup>39</sup> Siehe GKKE-Rüstungsexportbericht 2006, Berlin/ Bonn 2007, S. 91 f.

(siehe Ziffer 2.06) von der Aufwertung des Kodex zu einem Gemeinsamen Standpunkt abzukoppeln, um Fortschritte einer gemeinsamen europäischen Rüstungsexportkontrolle zu ermöglichen und die Transparenz auf diesem Feld zu erhöhen.

(6.12) Der politische Stillstand bei der Fortentwicklung des Verhaltenskodex für Rüstungsexporte hindert die EU nicht, seit einigen Jahren angrenzende Staaten, vor allem in Südosteuropa, in die Diskussion um Interpretation und Anwendung dieses Kontrollinstruments einzubinden. So fand im Mai 2007 unter der deutschen EU-Präsidentschaft ein regionales Seminar zu diesem Thema in Zagreb statt, an dem neben EU-Vertretern Delegationen aus Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Mazedonien, Montenegro und Serbien teilnahmen. Eine Folgeveranstaltung ist unter der portugiesischen EU-Präsidentschaft im Dezember 2007 in Belgrad vorgesehen. Ähnliche Aktivitäten aus dem Vorjahr nennt der EU-Jahresbericht zur Umsetzung des Verhaltenskodex.

(6.13) Alle teilnehmenden Staaten aus Südosteuropa nutzen inzwischen den Verhaltenskodex als Entscheidungsgrundlage für ihren Umgang mit Rüstungstransfers. Mehrere Staaten der Region veröffentlichen schon Rüstungsexportberichte, deren Transparenz die der meisten EU-Mitgliedsstaaten erheblich übersteigt. So nennen der bosnische, montenegrinische und mazedonische Bericht jeweils die erteilten Genehmigungen im Detail.<sup>40</sup>

Doch zeigen sich auf praktischer Ebene auch Defizite, wie die kürzliche Kontroverse um albanische Lieferungen nach Armenien und serbische Nachlieferungen von Haubitzen aufgrund von alten vertraglichen Verpflichtungen an Burma verdeutlichen.

(6.14) Die EU verbindet ihr Werben für die Anwendung des EU-Verhaltenskodex für Rüstungsexporte auch mit dem Versuch, weitere Länder zur Unterstützung eines weltweiten Vertrages für die Kontrolle des Waffenhandels (Arms Trade Treaty) zu gewinnen. (siehe Ziffer 5.01 ff.)

## **6.4 Weitere Aktivitäten**

### *Verbindung zum Europäischen Parlament*

(6.15) Der Rat hat den Kontakt mit dem Europäischen Parlament fortge-

<sup>40</sup> Die Berichte finden sich bei:  
[http://www.sipri.org/contents/armstrad/atlinks\\_gov.html](http://www.sipri.org/contents/armstrad/atlinks_gov.html).

setzt, und die EU-Präsidentschaft berichtet auf Anregung der zuständigen Arbeitsgruppe COARM dem Sicherheits- und Verteidigungsausschuss über aktuelle Entwicklungen. COARM hat auch den Berichtersteller des Parlaments zu ihren halbjährlich stattfindenden informellen Sitzungen eingeladen.

#### *Dual-use Güter*

(6.16) Eine Arbeitsgruppe hat mit den Arbeiten an einer Neufassung der Dual-use Güterverordnung Nr. 1334 aus dem Jahr 2000 begonnen. Diese Güter mit ziviler wie militärischer Anwendbarkeit unterliegen einer besonderen Exportkontrolle. Der UN-Sicherheitsrat hatte im Mai 2004 mit seiner Resolution Nr. 1540 die Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen aufgefordert, außerdem Vermittlungsgeschäfte und den Transit von solchen Erzeugnissen einer Kontrolle zu unterwerfen.

## 7. Frieden und Sicherheit in Afrika

(7.01) Der afrikanische Kontinent stand im Berichtszeitraum im Mittelpunkt des friedens- und entwicklungspolitischen Interesses. Dazu trugen nicht nur aktuelle krisenbedingte Herausforderungen der internationalen Politik bei. Auch politik- und öffentlichkeitswirksame Aktivitäten der Bundesregierung im Zuge ihrer Präsidentschaft der Europäischen Union im ersten Halbjahr 2007 und des ganzjährigen Vorsitzes der G 8-Gruppe<sup>41</sup> verschafften Afrika Aufmerksamkeit.

Nichtregierungsorganisationen nutzten den Anlass, Entwicklungsprobleme in Afrika und Defizite in den Beziehungen zwischen den Industriestaaten und dem afrikanischen Kontinent zu thematisieren. Unter dem Thema „Afrikas Perspektiven – Europas Politik“ artikulierte der Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V. (VENRO) Positionen afrikanischer und deutscher Gruppen.<sup>42</sup>

Die GKKE veranstaltete in Fortführung ihrer Beiträge zu früheren G 8-Gipfeltreffen die internationale Konferenz „Reformpartnerschaft mit Afrika“ (Berlin, 26./ 27. April 2007).<sup>43</sup> Deren zweiter Teil befasste sich mit „Zivilen Potentialen zur Krisenprävention und Konfliktlösung“ (siehe Ziffer 7.27).

(7.02) Die Problematik der Rüstungstransfers taucht im Blick auf die aktuellen Konfliktlagen auf dem afrikanischen Kontinent in doppelter Perspektive auf: Zum einen nährt ein ungebrochener Zustrom von Waffen (hier vor allem von kleinen und leichten Waffen sowie Munition) die gewaltsamen Auseinandersetzungen in und zwischen Staaten; zum anderen steigt der Bedarf an internationalen Maßnahmen, Sicherheit herzustellen bzw. zu erhalten. Dies kann die Stationierung von Soldaten eines fremden Staates auf dem Territorium eines anderen ebenso einschließen wie die Lieferung von Ausrüstung und die Bereitstellung von Logistik und Transportmitteln.

---

<sup>41</sup> Der G 8-Gruppe gehören Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada, Russland und die USA an. Außerdem nimmt die Europäische Kommission an den Treffen teil.

<sup>42</sup> VENRO, Afrikas Perspektiven – Europas Politik. Entwicklungspolitisches Manifest zur deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2007 von afrikanischen und deutschen Organisationen der Zivilgesellschaft, Bonn (VENRO) 2007.

<sup>43</sup> Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE), Reformpartnerschaft mit Afrika. Dokumentation einer internationalen Konferenz der GKKE vor dem G 8-Gipfel 2007, Berlin/ Bonn 2007 (GKKE-Schriftenreihe 43).

## 7.1 Gewaltkonflikte in Afrika und Rüstungshandel

### *Militärausgaben*

(7.03) Verfügbare, nicht immer vergleichbare und teils unzuverlässige Daten signalisieren in ihrer Summe einen Anstieg der Militärausgaben in afrikanischen Staaten südlich der Sahara um zwanzig Prozent zwischen 2001 und 2005.<sup>44</sup> Diese Wachstumsrate ist mehr als doppelt so hoch wie die im Nahen und Mittleren Osten; dennoch liegt der Anteil an den weltweiten Militärausgaben nur bei 0,8 Prozent, und je Einwohner betragen sie durchschnittlich 14 US-Dollar. (Zum Vergleich: Naher und Mittlerer Osten 173 US-Dollar)

Absolut stiegen die Militärausgaben im Jahr 2005 am deutlichsten in Namibia, Nigeria, Südafrika, dem Sudan und Uganda. Steigerungen der Truppenzahlen sind in Burundi und im Senegal zu verzeichnen.

Ein Rückgang der Militärausgaben ist im Jahr 2005 in Äthiopien und Eritrea sowie in Botswana und Kenia eingetreten. Andere Staaten wie Angola, Burkina Faso, Kamerun, die Zentralafrikanische Republik, die Elfenbeinküste, die Demokratische Republik Kongo, Guinea, Mali, Ruanda, Südafrika, Togo, Uganda, Sambia und Simbabwe haben ihre Truppen reduziert.

### *Gewaltsame Auseinandersetzungen*

(7.04) Je nach Zeitraum, Abgrenzung und Definition von gewaltsam ausgetragenen Auseinandersetzungen variieren die Angaben aus den verfügbaren Kriegsstatistiken und die daraus gewonnenen Einschätzungen. Alle Einschätzungen stimmen jedoch darin überein, dass in Afrika Sicherheit weiterhin ein rares Gut ist. Gleichwohl ist zu registrieren, dass afrikanische Staaten selbst begonnen haben, intern und in Zusammenarbeit ihre sicherheitspolitische Kooperation zu stärken.

---

<sup>44</sup> Diese und folgende Angaben sind entnommen aus: Bonn International Center for Conversion (BICC); Jahresbericht 2006/ 2007, Bonn (BICC) 2007, Kap. Globale und regio-nale Trends: Militärausgaben, Streitkräftestärke, Anzahl gewaltsamer Konflikte, S. 16-21, S. 19.

## **Quantitative und qualitative Ansätze in der Kriegsforschung<sup>45</sup>**

In der wissenschaftlichen Debatte zur Definition des Krieges und dessen Bewertung lassen sich quantitative und qualitative Ansätze voneinander unterscheiden. In den *quantitativen* Kriegsdefinitionen muss die Zahl der Todesopfer gewaltsamer Auseinandersetzungen zunächst einen bestimmten Stellenwert überschreiten. Dem einflussreichsten Ansatz dieser Art, der das weltweite Kriegsgeschehen seit 1816 statistisch zu erfassen versucht hat, entstammt die Größe von mindestens 1.000 Kombattanten („battle deaths“) pro Jahr, um einen Gewaltkonflikt als „Krieg“ zu identifizieren. Eine Weiterentwicklung und -differenzierung nutzt die Konfliktdatenbank der schwedischen Universität Uppsala, derer sich auch das kanadische Human Security Center in seiner Berichterstattung bedient. Sie erfasst nicht nur die Verluste regulärer Streitkräfte, sondern schließt auch zivile Opfer unmittelbarer physischer Gewaltanwendung („battle related deaths“) ein. Dies führt zur Feststellung von drei verschiedenen Intensitätsstufen von Gewaltkonflikten: Neben dem „Krieg“ mit mehr als 1.000 Gefallenen jährlich treten die Kategorie „mittlere bewaffnete Konflikte“ (mehr als 1.000 Todesopfer im ganzen Kriegsverlauf, aber weniger als 1.000 in jedem einzelnen Jahr) und die Kategorie „kleine bewaffnete Konflikte“ (mindestens 25 Todesopfer jährlich, aber weniger als 1.000 Tote im gesamten Konflikt).

Eine auf gefallenen Soldaten beruhende Kriegsdefinition birgt eine Vielzahl methodischer Vorteile für eine statistisch-komparative Analyse des Kriegsgeschehens. Sie ist allerdings auch alles andere als unproblematisch: Nicht nur sind präzise und verlässliche Daten zu Kriegstoten meist äußerst schwer zu erhalten, da Konfliktparteien diese oft verfälschen. Auch ist die Schwelle von 1.000 getöteten Soldaten strittig. Diese methodische Willkür erscheint umso problematischer, soll ein Krieg bzw. der Destruktionsgrad eines gewaltsam ausgetragenen Konflikts allein anhand der Todesopfer unmittelbarer physischer Gewalt bestimmt werden. So werden weder soziale, wirtschaftliche und kulturelle Auswirkungen kriegerischer Auseinandersetzungen, noch die Opfer zum Beispiel von Seuchen oder Hungersnöten als direkte oder mittelbare Folgen von Zerstörungen der Infrastruktur oder der ökologischen Bedingungen durch Kampfhandlungen berücksichtigt.

*Qualitative Erfassungen* gewaltsamer Konflikte haben demgegenüber den Vorteil, dass nicht die exogenen Folgen, sondern vielmehr die innere Logik gewaltsamen Handelns in den Vordergrund der Analyse tritt. „Krieg“ wird hier als die letzte Stufe eines gesellschaftlichen Eskalationsprozesses begriffen, welcher bereits vor dem Ausbruch physischer Gewaltanwendung beginnt. Die kausale Erklärung des Krieges leitet sich demnach nicht allein aus

<sup>45</sup> Nach: Marc von Boemcken, „Early warning – early action“ Entwicklungspolitische Instrumente zur frühzeitigen Eindämmung von Gewaltkonflikten, Bonn (BICC) 2007, S. 10-15.

bestimmten Merkmalen und Kriterien, sondern aus einer inhaltslogischen Stufenfolge qualitativ unterschiedlicher Schritte ab. Ein Beispiel dafür sind die verschiedenen Intensitätsstufen konfliktiven Verhaltens, wie sie das jährliche Konfliktbarometer des Heidelberger Instituts für internationale Konfliktforschung (HIIK) gebraucht: Auf der untersten Stufe („latenter Konflikt“) wird eine bestimmte Interessens- und

Problemlage erstmalig von einer Partei formuliert und von der anderen als gegenläufig wahrgenommen. Die nächste Stufe („manifeste Konflikt“) beinhaltet sämtliche Aktivitäten im Vorfeld gewaltsamer Auseinandersetzungen. Hierzu gehören zum Beispiel die Androhung von physischer Gewalt, die Dämonisierung des Gegners, das Verhängen von Sanktionen und Zwangsmaßnahmen, die Mobilisierung und Rekrutierung kampfbereiter Anhänger sowie die Beschaffung von Waffen und strategischen Ressourcen. Der Übergang zur „Krise“ (dritte Stufe) ist dann erreicht, wenn mindestens eine Konfliktpartei sporadisch Gewalt einsetzt. Abhängig vom Ausmaß, in dem die Anwendung von Gewalt nicht mehr vereinzelt auftritt, sondern einer gewissen Kontinuität unterliegt und einen höheren Grad an zentral gelenkter Organisation manifestiert, kann der Konflikt als „ernste Krise“ (vierte Stufe) klassifiziert werden. Im „Krieg“ (fünfte Stufe) setzen die Konfliktparteien „in größerem Umfang“, gemessen an ihren jeweiligen Kapazitäten, Gewaltmittel ein, die weite Teile der Zivilbevölkerung erfassen und eine „nachhaltige Zerstörung von Umwelt und Infrastruktur“ nach sich ziehen.

Statistische Schlüsse lassen sich nur bedingt aus Daten ziehen, die sich auf qualitative Bewertungen stützen.

(7.05) Auf Grund quantitativer Erhebungen kommt das kanadische Human Security Centre zu einer positiven Einschätzung der Entwicklung in Afrika.<sup>46</sup> Demnach sank die Zahl von Kriegen unter Beteiligung von Staaten von 13 Fällen im Jahr 2002 auf fünf im Jahr 2005. Die Zahl bewaffneter Auseinandersetzungen zwischen nicht-staatlichen Akteuren innerhalb von Staaten verringerte sich von 24 Fällen im Jahr 2002 auf 14 im Jahr 2005. Die diagnostizierte Umkehr des Trends nach 2000 wird auf die seitdem verstärkten internationalen Bemühungen um Krisenprävention und Kriegsbeendigung zurückgeführt. Allerdings stellen die kanadischen Forscher auch fest, dass sich internationale und innerstaatliche Arenen gewaltsamer Auseinandersetzungen zunehmend vermengen. Die Folge ist eine Zunahme von militärischer Zusammenarbeit und Lieferung von Ausrüstung, aber auch des direkten Engagements von Kampftruppen und externen Beratern. Außerdem zeigt sich, dass Gewaltkonflikte, die durch Friedensabkommen beendet werden, doppelt so häufig wieder aufflammen wie sol-

<sup>46</sup> Human Security Centre. The University of British Columbia, Canada, Human Security Brief 2006.

che, die mit militärischen Mitteln entschieden worden sind.<sup>47</sup>

Hier kommen die Konfliktursachen ins Spiel: Die Mehrzahl innerstaatlicher Auseinandersetzungen entzündeten sich am Streit um Territorien und Ressourcen; die meisten Friedensabmachungen suchen jedoch den Konflikt über eine Neuordnung von Herrschaftsverhältnissen und Machtbeziehungen zu regeln, ohne zum komplexen Kern der Konflikte vorzustoßen. Entsprechend hoch ist das Risiko einer Rückkehr zu Gewalthandlungen.

(7.06) Folgt man einem qualitativen Zugang, wie ihn unter anderem das Bonn International Center for Conversion (BICC) und das Conflict Barometer<sup>48</sup> nutzen, so ist zwischen 2005 und 2006 auf dem afrikanischen Kontinent ein Anstieg gewalttätiger Konflikte von 26 auf 33 Fälle zu verzeichnen. Neben den anhaltenden Auseinandersetzungen im Westsudan fanden im Jahr 2006 mindestens acht weitere Konflikte mit systematischer Gewalt in Guinea-Bissau, der Zentralafrikanischen Republik, Tschad, der Demokratischen Republik Kongo, Äthiopien, Nigeria, Senegal und Somalia statt. Das Conflict Barometer verweist auf eine zunehmende Relevanz sogenannter „regionaler Konflikte“, in denen interne Auseinandersetzungen Staatsgrenzen überschreiten, politische Systeme und Gesellschaften in benachbarten Ländern destabilisieren und Fluchtbewegungen auslösen. In der jüngeren Vergangenheit waren Bürgerkriege in Guinea, Liberia und Sierra Leone die prominentesten Beispiele, die inzwischen, einschließlich der Auseinandersetzungen in der Region der Großen Seen, eingedämmt werden konnten.

Bis in die Gegenwart hinein sind Gewaltkonflikte dieser Art in der Region des Sudans, Tschad und der Zentralafrikanischen Republik virulent, ebenso wie am Horn von Afrika, wo Somalia, Eritrea und Äthiopien involviert sind. Doch sind nicht allein lokale Akteure verantwortlich zu machen, sondern indirekt auch überregional agierende Mächte. Für das Horn von Afrika sind dies vor allem die USA im Zuge ihres Anliegens der Terrorismus-Bekämpfung oder China mit seinen Rohstoffinteressen. Hinzu kommt das

---

<sup>47</sup> Als aktuelles Beispiel: Während in Norduganda im August 2007 ein Waffenstillstandsabkommen zwischen der ugandischen Regierung und der Rebellengruppe „Lord’s Resistance Army“ abgeschlossen wurde, das eine wichtige Voraussetzung für die Befriedung der Region bildet, sind im Ostkongo wieder militärische Kämpfe ausgebrochen. Damit ist die durch die Wahlen im Dezember 2006 eingeleitete friedliche Entwicklung des Landes erneut gefährdet.

<sup>48</sup> Heidelberg Institute for International Conflict Research, Conflict Barometer 2006, Crisis - Wars - Coups d’Etat. Negotiations - Mediations - Peace Settlements. 15th Annual Conflict Analysis, Heidelberg (HIK) 2006.

Ringen regionaler Mächte um Vormachtpositionen, wie sich am Beispiel der Rolle Äthiopiens im Fall Somalias zeigt.<sup>49</sup>

### *Stellenwert des internationalen Waffenhandels*

(7.07) In Staaten Afrikas südlich der Sahara findet sich, abgesehen von Südafrika und dem Sudan, kaum eine eigenständige Rüstungsindustrie. Kleinere Munitionsfabriken arbeiten in Kenia, Nigeria, Simbabwe und Tansania. Umso mehr ist der afrikanische Subkontinent von Importen für die Ausstattung seiner Streit- und Sicherheitskräfte abhängig. Die wichtigsten Lieferanten größerer konventioneller Waffen zwischen 1996 und 2007 waren Russland, China, Israel und Südafrika sowie eine kleinere Zahl osteuropäischer Staaten wie Weißrussland und die Ukraine. Die Modernisierung der südafrikanischen Streitkräfte wiederum stützte sich auf Lieferungen westlicher Industriestaaten wie Deutschland, Frankreich oder Schweden. Gemessen am Gesamtvolumen des Weltrüstungshandels sind die afrikanischen Rüstungsimporte gering. Grobe Schätzungen, die sich auf Angaben von Lieferländern stützen, gehen davon aus, dass der Umfang der internationalen Waffentransfers an afrikanische Staaten südlich der Sahara im Jahr 2005 etwa 0,4 bis 0,5 Prozent des weltweiten Waffenhandels ausgemacht hat, einschließlich der Lieferungen nach Südafrika. Neben Südafrika waren die größten Empfänger zwischen 1996 und 2007 Angola, Äthiopien, Eritrea, Nigeria und der Sudan.<sup>50</sup>

(7.08) Deutschland erteilte im Jahr 2006 Ausfuhrgenehmigungen für Rüstungsgüter in Staaten südlich der Sahara im Umfang von 27,8 Mio. €. <sup>51</sup> Der wichtigste Adressat war hier Südafrika mit Genehmigungswerten in Höhe von 19 Mio. €. Kriegswaffen aus Deutschland wurden in diesen Teil Afrikas im Wert von 182,771 Mio. € exportiert, fast ausschließlich nach Südafrika.

---

<sup>49</sup> Vgl. Volker Matthies, Gewaltkonflikt und Friedensmöglichkeiten am Horn von Afrika, in: Friedensgutachten 2007, Berlin/Hamburg (Lit) 2007, S. 285-296.

<sup>50</sup> Angaben nach SIPRI-Daten bei: Pieter Wezeman, Sub-Saharan African arms imports. Paper for the 3rd Ecumenical Conference on Arms Transfers, Nairobi, 7-9 October 2007.

<sup>51</sup> Angaben nach Council of the European Union, 9th annual report according to operative provision 8 of the European Union Code of Conduct on Arms Exports, Brüssel, 25.09.2007 (Dokument Nr. 12 919/1/07)

## Deutsche Rüstungslieferungen nach Sub-Sahara-Afrika im Jahr 2006<sup>52</sup>

| Empfängerland   | Ausfuhrgenehmigungen<br>(Wert in €) | Ausfuhr von Kriegswaffen<br>(Wert in €) |
|-----------------|-------------------------------------|---|
| Äthiopien       | 198.567                             |   |
| Angola          | 1.507.17                            |   |
| Botswana        | 103.742                             |   |
| Burundi         | 1.117                               |   |
| Cap Verde       | 100.000                             |   |
| Ghana           | 140.683                             |   |
| Kamerun         | 18.536                              |   |
| Kenia           | 258.670                             |   |
| Kongo, Republik | 36.350                              |   |
| Kongo, Dem.Rep. | 335.531                             |   |
| Liberia         | 87.927                              |   |
| Madagaskar      | 424.000                             |   |
| Malawi          | 262.600                             |   |
| Mauritius       | 13.507                              |   |
| Namibia         | 2.588.868                           |   |
| Nigeria         | 2.426.840                           |   |
| Sudan           |                                     | 22.000                                  |
| Südafrika       | 19.082.020                          | 182.718.000                             |
| Tanzania        | 38.021                              |   |
| Togo            | 8.500                               |   |
| Zambia          | 162.135                             |   |

An Friedensmissionen lieferte Deutschland im Jahr 2006 zudem Kleinwaffen, Pistolen und Munition in die Demokratische Republik Kongo, die Republik Kongo und Liberia.

(7.09) Während die SIPRI-Daten eine geringe Relevanz von afrikanischen Staaten als Empfänger größerer konventioneller Rüstungsgüter vermitteln, sieht es beim Transfer kleiner und leichter Waffen sowie dazu gehörender Munition anders aus. Hier zeigen Auswertungen von Programmen zum Einsammeln von Waffen und Bestandslisten einzelner Staaten, dass 95% der Waffen, die in gegenwärtigen Gewaltkonflikten zum Einsatz kommen,

<sup>52</sup>

Siehe Anmerkung 50.

nicht-afrikanischer Herkunft sind. Dies gilt besonders für das am weitesten verbreitete Gewehr vom Typ Kalaschnikow und ihm ähnliche Waffen. Diese stammen zu 99% von außen. Wichtige Lieferanten sind hier Staaten Osteuropas und des Balkans. Hinzu kommt der Transfer gebrauchter Waffen aus afrikanischen Staaten, abgesehen von Diebstählen aus regierungseigenen Waffenvorräten.

Auch bei der verwendeten Munition wird der geringste Teil in Afrika produziert. Schätzungen sprechen von 98 Prozent auswärtiger Lieferungen. Eine wichtige Rolle als Lieferant von Munition an Staaten südlich der Sahara spielt Spanien.<sup>53</sup>

## **7.2 Der Bedarf an Sicherheit und der Transfer von Rüstungsgütern**

### *Die Krise in Darfur (West-Sudan)*

(7.10) Die menschliche und politische Krise in Darfur (Westsudan) gilt als Synonym für das Versagen der internationalen Gemeinschaft, Tod und Leiden von Menschen zu stoppen, willkürliche Machtanwendung zu beenden und menschenwürdige Lebensbedingungen zu sichern.

Im Sudan herrscht seit fünfzig Jahren Bürgerkrieg, nur unterbrochen von einem zerbrechlichen Frieden zwischen 1972 und 1983. Die deutsche Politik und Öffentlichkeit wird heute mit Vorgängen konfrontiert, die mehrere Jahrzehnte zurückliegen. Von den 1960er bis in die 1980er Jahre lieferten beide deutsche Staaten Waffen, Munition, Fertigungsanlagen, Panzer, Fahrzeuge, Flugzeuge und Ausrüstung an das für geostrategisch wichtig erachtete Land. Später gelangten Bausätze des G 3-Gewehrs aus Saudi-Arabien und Iran in den Sudan. Auch hielt die Lieferung von Hubschraubern, die militärisch aufgerüstet wurden, bis in die früher 1990er Jahre an.<sup>54</sup>

(7.11) Die GKKE unterstreicht die Einschätzung des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland in seiner Erklärung vom 11. Juli 2007, dass die gesamte Region und insbesondere der Tschad und die Zentralafrikanische Republik inzwischen in den Strudel der Auseinandersetzungen gera-

<sup>53</sup> Angaben nach International Action Network on Small Arms (IANSA)/ OXFAM International/ Saferworld, *Africa's Missing Billions. International Arms Flows and the Costs of Conflict*, London, Oktober 2007 (Briefing Paper, 107), S. 20-25.

<sup>54</sup> So die Befunde von Forschungsarbeiten von Roman Deckert, siehe: ders., *Deutsches Kriegsgerät im Sudan*, in: *Kleinwaffen-Newsletter* 12/2005, S. 2.

ten sind und zugleich das mühsame Ringen um einen Friedens- und Demokratisierungsprozess im südlichen Sudan auf dem Spiel steht.<sup>55</sup> Umso wichtiger ist es dem Rat der EKD zufolge, alle relevanten Parteien, kriegsführenden Organisationen und gesellschaftlichen Gruppen in die Suche nach Frieden und Versöhnung einzubeziehen und dafür Sorge zu tragen, dass militärische Maßnahmen nur durchgeführt werden mit dem Ziel, die Bevölkerung vor gewaltsamen Übergriffen zu schützen und Verhandlungsverfahren auf den Weg zu bringen.

(7.12) Schon seit 2004 befindet sich eine Friedensmission der Afrikanischen Union in den sudanesischen Provinzen von Darfur. Sie sollte einen Waffenstillstand überwachen, den die Zentralregierung mit Rebellengruppen abgeschlossen hatte. Angesichts des Versagens der AU-Mission beschloss der UN-Sicherheitsrat im August 2006 eine UN-gestützte Mission für das Krisengebiet mit 20.000 Soldaten und Polizisten. Deren Stationierung scheiterte aber am Widerstand der sudanesischen Regierung. Sie zog insbesondere das vorgesehene Mandat in Zweifel, dem zufolge die UN-Mission auch Angriffe auf die Zivilbevölkerung verhindern sollte. Auch wandte sie sich dagegen, Soldaten nicht-afrikanischer Staaten auf sudanesischem Territorium zu stationieren.

Die im Juni 2007 mit einer weiteren Resolution des UN-Sicherheitsrates erneut auf den Weg gebrachte Mission soll 26.000 Soldaten bzw. Polizisten und 5.000 Zivilpersonen umfassen. Allerdings steht auch die Realisierung dieses Beschlusses vor großen Schwierigkeiten.<sup>56</sup> Zum einen ist das Mandat enger gefasst als jenes des Vorjahres, da es der sudanesischen Regierung Vorbehaltsrechte einräumt und von einem gemeinsamen Vorgehen der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen spricht. Zum anderen zeichnet sich noch nicht ab, woher die benötigten Truppen kommen und wie sie ausgerüstet und transportiert werden sollen. Selbst wenn es gelingt, aus afrikanischen Staaten eine ausreichende Zahl an Angehörigen der Mission zu gewinnen, fehlt es an Transportmitteln, an moderner Ausrüstung und dem gebotenen Niveau an Ausbildung. Hier müssten nicht-afrikanische Staaten Unterstützung gewähren.

---

<sup>55</sup> „Sudan braucht nachhaltigen Friedensprozess“, Erklärung des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland vom 11.07.07. Siehe auch: Evangelischer Entwicklungsdienst, Info Konflikte und Friedensarbeit, Nr. 34, August 2007.

<sup>56</sup> Vgl. Tillmann Elliesen, Eine Truppe für die Vereinten Nationen, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, 48. Jg. (2007), Nr. 9, S. 346.

(7.13) Wie notwendig eine hinreichende politische Einbettung und sorgfältige logistische Planung eines solchen internationalen Einsatzes in der Region von Darfur sind, zeigt die Auswertung der International Peace Academy (IPA) zum Einsatz der bereits dort befindlichen Mission der Afrikanischen Union.<sup>57</sup> Die IPA-Studie stellt fest, dass der Einsatz schlecht geplant und die Ausrüstung der Truppe mangelhaft gewesen seien. Außerdem habe von Anfang an Unklarheit über die Zusammenarbeit der Mission mit zivilen Hilfsorganisationen vor Ort bestanden und es an einer Einordnung der Mission in ein umfassendes Friedenskonzept gefehlt.

Als gravierendes Manko hat sich laut IPA-Studie der Mangel an Ausrüstung und Nachschub herausgestellt, bis hin zur offen gebliebenen Frage, ob und wer die Truppen stellenden Staaten für Verluste entschädigt. Die extreme Abhängigkeit von einer Finanzierung durch Dritte schaffe zusätzliche Probleme, weil die Unterstützung nicht planbar und zudem dem Verdacht einer verdeckten Einflussnahme ausgesetzt gewesen sei.

#### *EU-Friedensmission im Tschad*

(7.14) Jenseits der Bemühungen von Afrikanischer Union und Vereinten Nationen um eine militärgestützte Friedenssicherung in Darfur hat die Krise der gesamten Region auch die Europäische Union erreicht. Auf französische Initiative hin sind auf europäischer Ebene Bestrebungen in Gang gekommen, durch die Stationierung von Truppen aus EU-Staaten eine Destabilisierung des Tschad zu verhindern, die Grenzen zum Sudan zu sichern und Flüchtlingslager vor Übergriffen durch Rebellen zu schützen. Nach Angaben des UN-Hochkommissariats für Flüchtlingsfragen haben von den 2, 5 Millionen Heimatlosen und Vertriebenen infolge des Krieges in Darfur etwa 230.000 Menschen im Tschad Zuflucht gesucht. Sie werden immer wieder Ziel von Überfällen.

(7.15) Am 25. September 2007 hat der UN-Sicherheitsrat die Stationierung von 3.000 europäischen Soldaten im Tschad und in der Zentralafrikanischen Republik gebilligt. Sie sollen von 300 Polizisten und 50 Verbindungsoffizieren der Vereinten Nationen unterstützt werden. Die europäischen Planungen sehen die Entsendung von belgischen, französischen, irischen, polnischen und schwedischen Truppen unter irischer Führung vor.

---

<sup>57</sup> Unter Bezug auf International Peace Academy, The AU in Sudan. Lessons for the African Standby Force, Accra 10-12, October 2006. Meeting Notes (March 2007) ([http://ipacademy.org/asset/file/166/AU\\_IN\\_SUDAN-Eng2.pdf](http://ipacademy.org/asset/file/166/AU_IN_SUDAN-Eng2.pdf)) in: Entwicklung und Zusammenarbeit, 48. Jg. (2007), Nr. 7/8, S. 268.

Das Hauptkontingent stellt Frankreich, dessen traditionelle Interessen als Hegemonialmacht in der Region eine hervorgehobene Rolle spielen. Die EU-Mission soll eng mit der UN-/AU-Mission in Darfur kooperieren („work in tandem“). Schon im Vorfeld der Stationierung europäischer Soldaten im Tschad zeichnen sich erhebliche praktische Probleme ab, beginnend mit der logistischen Versorgung bis hin zu der Gefahr, dass die Einheiten Angriffen von Rebellengruppen ausgesetzt sein werden.<sup>58</sup>

#### *Herausforderungen für eine zurückhaltende Rüstungsexportpolitik*

(7.16) Das Schicksal der bisher schon in Darfur stationierten Mission der Afrikanischen Union stellt eine restriktive Rüstungsexportpolitik vor neue Herausforderungen: Einerseits besteht ein spezifischer Bedarf an Rüstungstransfers und logistischer Unterstützung; andererseits setzt jeder Rüstungstransfer verlässliche Strukturen und Einsatzplanung voraus, um den Zweck der Lieferungen tatsächlich zu erreichen und Missbrauch zu verhindern.

Die GKKE stellt fest, dass die deutsche wie europäische Politik auf diese Herausforderungen ebenso wenig vorbereitet ist wie die Öffentlichkeit. Die menschliche, politische und ökologische Krise in Darfur verweist darauf, Rüstungsexportkontrolle als Teil einer außen- und entwicklungspolitischen Krisenpräventionspolitik zu begreifen. Damit werden der Rüstungsexportpolitik Entscheidungsparameter vorgegeben, die jenseits kurzfristiger, partikularer Interessen liegen und von Liefer- wie Empfängerländern in gleichem Maß Koordination verlangen. Rüstungstransfers werden sich nicht mehr allein auf Akte der Übergabe von Waffen und Ausrüstung beschränken, sondern in Programme eingehen, die Ausbildung und Begleitung von Streitkräften sowie Polizei einschließen, um einen Zuwachs an Sicherheit zu erreichen.

(7.17) Rüstungstransfers sind unter solcher Perspektive als möglicher Beitrag zum Staatsaufbau (englisch: state building) zu sehen. Dieser zielt darauf, in Gesellschaften und politischen Einheiten, die während und nach Kriegen und Katastrophen zerbrochen sind, wieder funktionsfähige staatliche Strukturen zu errichten. Sie sollen den Menschen ein hinreichendes Maß an Sicherheit und öffentlichen Gütern zur Verfügung stellen, ein legi-

---

<sup>58</sup> Allein für die circa 350 irischen Soldaten müssen zu Beginn über 1.500 Tonnen an Waffen, Munition, Vorräten und Wasser eingeflogen werden. Der tägliche Trinkwasserbedarf eines einzelnen Soldaten wird mit 10 Flaschen veranschlagt. Siehe: Tom Clonan, Army faces daunting mission, in: The Irish Times, 16.10.07.

timiertes Gewaltmonopol garantieren und sich in eine internationale politisch-rechtliche Ordnung einfügen. Dies muss mit einer Auflösung para- oder quasi-staatlicher Organisationsformen von Macht und deren gewaltgestützten Apparaten Hand in Hand gehen. Die Gewaltakteure sind einzuhegen, der Sicherheitssektor zu stärken und politischen Kontrollen zu unterwerfen, Streitkräfte und Polizei zu professionalisieren, Gewaltökonomien und Kriminalität zu bekämpfen und das Staatsgebiet sowie die Außengrenzen zu überwachen. Bedarf dafür besteht dort, wo sich lang anhaltende Gewaltkonflikte mit verbreiteter Armut, wirtschaftlichem Niedergang, nicht-demokratischen, intransparenten und zumeist klientelistischen Herrschaftsstrukturen verbinden und das regionale Umfeld von Instabilität gekennzeichnet ist. Dies trifft auf etwa hundert Staaten zu, mit besonderer Konzentration in Afrika südlich der Sahara.<sup>59</sup>

Die bisherige Praxis des „state building“ zeigt, dass es kaum Erfolg hat, eigene Modelle in andere Kontexte zu übertragen und eventuell sogar noch mit Gewalt durchzusetzen. Es kommt vielmehr darauf an, elementare Werte, Rechte und Pflichten sowie Formen der Partizipation (wieder) zu entdecken sowie deren gesellschaftliche Anerkennung zu fördern und institutionell zu sichern.

### *Rüstungslieferungen im Kontext einer Entwicklungsstrategie:*

#### *Der Fall Angola*

(7.18) Deutschland hat im Jahr 2006 eine Anfrage von Angola nach Lieferung von Rüstungsgütern erhalten, gekoppelt mit dem Wunsch nach weiteren entwicklungspolitischen Hilfen. Neben der Lieferung von Küstenwachbooten sollten auch Infrastrukturmaßnahmen in Häfen durchgeführt werden. Die militärische Komponente soll auch die entsprechende Ausbildung der Schiffsbesatzungen durch die Bundesmarine beinhalten. Anlass der Anfrage ist die illegale Befischung der angolanischen Küstenregion durch japanische und norwegische Schiffe. In der Vergangenheit hatte die südafrikanische Marine eine gewisse Schutzfunktion ausgeübt, sich aber dann zurückgezogen, so dass die angolanische Regierung nunmehr selber für die Abwehr illegaler Befischung sorgen muss. Der Fall ist nach derzeitigem Kenntnisstand der GKKE nicht über den Status einer Voranfrage hinausgekommen.

Angola hatte im Jahr 2006 bereits die Genehmigung für Rüstungseinfuhr

---

<sup>59</sup> Vgl. Ulrich Schneckener, Internationales Statebuilding. Dilemmata, Strategien und Anforderungen an die deutsche Politik, Berlin (Stiftung Wissenschaft und Politik) Mai 2007 (SWP-Studie S 10), S. 7 f. und S.16.

ren aus Deutschland in Höhe von 1.5 Mio. € erhalten, unter anderem für Panzer, gepanzerte Fahrzeuge, dazu gehörende Komponenten und Sicherheitsausrüstung.

(7.19) Der Fall des angolanischen Wunsches nach Lieferung von Küstenschutzbooten, einer qualifizierten Ausbildung der Besatzungen und des Ausbaus von Häfen wirft nach Ansicht der GKKE eine Reihe von Fragen auf:

Zum einen macht die angolanische Seite Sicherheitsinteressen geltend, die durch das Verhalten von Industriestaaten vor der Küste Angolas beeinträchtigt werden. Hier bieten sich durchaus alternative Handlungsoptionen an, die noch nicht ausgeschöpft scheinen. Der Respekt internationalen Rechts und von Verträgen lässt sich auch mit nicht-militärischen Mitteln, zum Beispiel durch politischen Druck seitens der Bundesregierung, oder auf dem Klageweg erreichen.

Zum anderen hat die GKKE immer wieder davor gewarnt, Rüstungstransfers mit anderen entwicklungspolitischen Leistungen zu koppeln. Auch sollten Rüstungsexporte nicht als Türöffner für wirtschaftliche Interessen genutzt werden, auch wenn es sich, wie im Fall von Angola, um einen Staat handelt, der durch Ölvorkommen vor seiner Küste in den Mittelpunkt strategischen Interesses gerückt ist und bereits chinesische Investoren gewonnen hat.

Schließlich ist auf die Kriterien des EU-Verhaltenskodex für die Genehmigung von Rüstungsausfuhren zu verweisen. Sie lassen nicht zu, dass Aspekte von Menschenrechtsstandards, der „guten Regierungsführung“ und der nachhaltigen Entwicklung dem Interesse einer wirtschaftlichen Kooperation untergeordnet werden.

Unter solchen Gesichtspunkten ist der Bundesregierung zu raten, den Fall bei einem konkreten Antrag genau zu prüfen.

### 7.3 Politische Reaktionen

#### *Umriss einer afrikanischen Sicherheitsarchitektur*

(7.20) Parallel zu anhaltenden und neuen Gewaltkonflikten auf dem afrikanischen Kontinent fehlt es nicht an Bemühungen der Krisenprävention und Konfliktbearbeitung.

Mit dem Umbau der bisherigen Organisation für Afrikanische Einheit zur Afrikanischen Union (AU) im Jahr 2001 haben ihre 53 Mitgliedstaaten ein höheres Maß an Eigenverantwortung für die Eindämmung und Befriedung gewaltsamer Konflikte übernommen. In Anlehnung an die Aufgaben des UN-Sicherheitsrates hat die AU ebenfalls einen „Peace and Security Council“ etabliert. Politisch bedeutsam ist zudem die in der AU-Charta vollzogene Abkehr vom strikten Nichteinmischungsprinzip zu einer Maxime der „Non-Indifference“.<sup>60</sup> Angesichts des Scheiterns der UN-Friedensmissionen in den 1990er Jahren in Somalia, Ruanda und Angola könnte die Übernahme afrikanischer Verantwortlichkeit Chancen für wirksame und nachhaltige Friedenssicherungsmaßnahmen eröffnen. Die Versuche der Afrikanischen Union, im Fall von Darfur aktiv zu werden, sind in dieser Hinsicht positiv zu bewerten. Diese Einschätzung wird auch nicht durch die praktischen Schwierigkeiten eines solchen Vorhabens entwertet.

(7.21) Auch die Staatengemeinschaft des Südlichen Afrika (SADC = Southern African Development Community) hat auf ihrem Gipfeltreffen im August 2007 in Lusaka (Sambia) den Aufbau einer eigenen Eingreiftruppe zur Friedenssicherung beschlossen.

Herausragendes Beispiel in jüngster Zeit ist der Sicherheitspakt, den im Februar 2007 die Staatschefs oder deren Vertreter von elf afrikanischen Staaten in Nairobi unterzeichnet haben. Zu ihnen zählen die Demokratische Republik Kongo, Uganda, Burundi, Kenia, Tansania, Sambia, Sudan, Ruanda, die Zentralafrikanische Republik, Angola und Kongo-Brazzaville. Begleitet wurde der seit 2000 betriebene Verhandlungsgang von einer „Gruppe der Freunde der Großen Seen“ aus 23 Staaten, darunter die fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates und Deutschland. Bestandteil des Vertragswerkes sind ein Nichtangriffs- und Beistandspakt, ergänzt

---

<sup>60</sup> Said Djinnit, AU-Commissioner of Peace and Security, sagte in Addis Abeba im Juni 2004: „No more, never again. Africans cannot watch the tragedies developing in the continent and say, it is the UN's responsibility or somebody else's responsibility. We cannot as Africans remain indifferent to the tragedy of our people.“

durch Vereinbarungen zur grenzüberschreitenden Bekämpfung von Rebellenarmeen, zur Verhütung von Völkermord und Kriegsverbrechen, zum Kampf gegen sexuelle Gewalt, zum Schutz von Besitzrechten vertriebener Personen und zur Bekämpfung der illegalen Ausbeutung von Bodenschätzen. Außerdem sind umfangreiche Investitionen für die Sicherheitseinrichtungen vorgesehen.<sup>61</sup> Der Umgang mit darauf folgenden Anfragen nach Lieferung von Rüstungsgütern wäre ein Prüfstein für eine zurückhaltende und verantwortliche Rüstungsexportpolitik. (siehe Ziffer 7.16 - 7.17)

(7.22) Jedoch demonstriert der Fall des Sudan deutlich die derzeitigen politischen und militärischen Grenzen eines Engagements, das sich allein auf afrikanische Ressourcen stützt. (siehe Ziffer 7.12) Noch sind regionale und subregionale afrikanische Organisationen ohne die Unterstützung der UN oder anderer Staatengruppen nicht in der Lage, eine wirksame Friedenssicherung oder -konsolidierung zu organisieren. Dies gelingt nur in enger Kooperation mit außerafrikanischen Akteuren, wie es die Beispiele des Konfliktmanagements der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) in den Konflikten in Liberia und Sierra Leone zeigten. Hier gewährten die USA bzw. Großbritannien die notwendige Unterstützung.<sup>62</sup>

(7.23) In praktischer Hinsicht haben afrikanische Staaten eine Reihe von Maßnahmen in die Wege geleitet, um der illegalen Verbreitung von kleinen und leichten Waffen Herr zu werden. Zu nennen sind hier das Nairobi-Protokoll von 2004, das für die Region der Großen Seen gilt, und die ECOWAS-Konvention von 2006. Ebenso findet das Vorhaben eines weltweiten Vertrages zum Waffenhandel (siehe Ziffer 5.01 ff.) breite Unterstützung. 42 afrikanische Staaten haben den Beginn entsprechender Verhandlungen auf UN-Ebene begrüßt und 21 ausführliche Stellungnahmen bis zum Oktober 2007 dazu eingereicht.<sup>63</sup>

### *Europäische Union*

(7.24) Die Europäische Union räumt in ihren Beziehungen zu Afrika den Problemen von Frieden und Sicherheit einen höheren Stellenwert ein. Dies schlägt sich in der Bereitschaft nieder, Demokratisierungsprozesse auch

---

<sup>61</sup> Nach: Frankfurter Rundschau, 14. und 16.02.07.

<sup>62</sup> Vgl. Michael Brzoska, Friedensmissionen in Afrika: Trend, Wirkungen und deutscher Beitrag, in: Die Friedens-Warte, Jg. 82, Nr. 1, S. 87-106.

<sup>63</sup> Vgl. IANSA/ OXFAM/ Saferworld, Africa's Missing Billions, a.a.O., S. 22 f.

durch Entsendung militärischer Kräfte abzusichern, wie im Fall der Demokratischen Republik Kongo in der zweiten Hälfte des Jahres 2006 durch deutsche und französische Truppen. Deren Präsenz gewährleistete einen gewaltfreien Ablauf der Präsidentschaftswahlen und die Bildung einer neuen Regierung. Jedoch ist damit, wie bereits im GKKE-Rüstungsexportbericht 2006 befürchtet, keine Befriedung des Landes insgesamt eingetreten. Dies zeigt sich am Wiederaufleben von anhaltenden Kämpfen zwischen Regierungstruppen und Rebellen im Osten des Landes während der zweiten Hälfte des Jahres 2007. (siehe Anmerkung 47)

Zudem engagiert sich die EU beim Aufbau von Krisenreaktionskräften durch die Afrikanische Union und unternimmt Schritte, deren Frühwarnsysteme zu stärken, abgesehen von der Förderung regionaler Friedensaktivitäten, so zum Beispiel im westlichen Afrika. Gleichzeitig finden Programme zur Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration von Kämpfern in Wirtschaft und Gesellschaft europäische Unterstützung.<sup>64</sup> (Zu den deutschen Initiativen siehe Ziffer 5.13)

(7.25) Kritische Beobachter, vor allem seitens von Nichtregierungsorganisationen, erkennen das Bemühen der EU um Frieden und Sicherheit in Afrika an, vor allem, wenn es um den Aufbau einer effektiven und gesellschaftlich legitimierten Sicherheitsarchitektur geht. Jedoch warnen sie davor, es vorrangig bei reaktiven Maßnahmen zu belassen. Aktuelle Herausforderungen stellen sich durch politisch-gesellschaftliche Instabilitäten und Nachkriegssituationen, unter anderem seit längerem in Angola, Burundi, der Elfenbeinküste, Liberia und Sierra Leone, und in jüngster Zeit im Sudan und in der Demokratischen Republik Kongo.<sup>65</sup>

### *G 8-Gipfel, Heiligendamm 2007*

(7.26) In der Erklärung „Wachstum und Verantwortung in Afrika“ des G8-Gipfels vom 8. Juni 2007 findet sich ein gesondertes Kapitel unter der Überschrift „Frieden und Sicherheit“.<sup>66</sup> Darin umreißen die G8-Staaten die

---

<sup>64</sup> Vgl. Sven Grimm, Das friedenspolitische Engagement der EU nach der deutschen Ratspräsidentschaft, in: FriEnt Impulse, 07-07/2007, S. 6-8.

<sup>65</sup> Association of World Council of Churches related Development Organisations in Europe (APRODEV), On the way to a joint EU-Africa Strategy, Background Paper, Brüssel 2007.  
Evangelischer Entwicklungsdienst, Civilian Conflict Transformation and Peace Building - a Challenge for Africa-Europe's Policies, Background Briefing Paper, Bonn 26./27.04. 2007. (<http://www.eed.de/de/de.col.d/de.sub08/de.sub.info/de.info.357/index.html>)

<sup>66</sup> G 8-Gipfel 2007 Heiligendamm, Wachstum und Verantwortung in Afrika. Gipfel-erklärung, 8. Juni 2007, S. 14-18. (deutsche Übersetzung)

anstehenden Aufgaben und ihren Beitrag dazu. Insbesondere begrüßen sie den Konsolidierungsprozess der Afrikanischen Union, den Aufbau einer afrikanischen Eingreiftruppe und die Bereitschaft, eine umfassende afrikanische Sicherheitsarchitektur zu errichten. Die G8-Staaten unterstützen die zivilen Komponenten eines solchen Vorhabens ebenso wie die Reformen des Sicherheitssektors und die Anstrengungen, die legale wie illegale Verbreitung kleiner und leichter Waffen einzudämmen. Hinzu kommt die Willensbekundung, die Lufttransportindustrie zur Achtung internationaler Waffenembargos bei Rüstungstransfers anzuhalten.

Die G8-Staaten unterstreichen die Einsicht, dass die illegale Ausbeutung natürlicher Ressourcen die afrikanischen Gewaltkonflikte anheizt. Als Gegenmittel empfehlen sie Mechanismen einer guten Regierungsführung und verstärkte Transparenz sowie Überwachung der Handelsflüsse. Deren Wirksamkeit bedarf einer Kooperation der privaten Wirtschaft und der Zivilgesellschaft.

(7.27) Im Hinblick auf den Gipfel zieht die GKKE folgendes Fazit:<sup>67</sup>

Insgesamt bleiben die Ausführungen der Gipfelerklärung zum Bereich von Frieden und Sicherheit eher verhalten. Eine Brücke vom Erfordernis guter Regierungsführung zur Verhütung gewaltsamer Konflikte wird im Hinblick auf fragile Staaten geschlagen. Dabei wird ein umfassender Ansatz favorisiert, der sich der Enge militärischer Lösungen versagt und auf die Zusammenschau von Konfliktverhütung, guter Regierungsführung sowie den Aufbau funktionierender staatlicher Institutionen verweist. Ausdrücklich bekennt sich die Erklärung zur weiteren Unterstützung Afrikas beim Aufbau einer eigenen Sicherheitsarchitektur. Im Vordergrund steht hier die Weiterführung des Dialogs mit der Afrikanischen Union, um deren Bedürfnissen bei Infrastruktur, Ausstattung und Personalverstärkung nachzukommen. Speziell im Hinblick auf den Aufbau einer afrikanischen Eingreiftruppe (ASF) wird die notwendige Rolle der zivilen Komponente hervorgehoben, wenn es heißt: ‚Die G8 setzen sich dafür ein, die zivilen – darunter auch die polizeilichen Fähigkeiten der ASF zu stärken. Es ist wichtig, dass die beiden Stränge der ASF, der bereits bestehende militärische und der noch zu schaffende zivile, so eng wie möglich miteinander verknüpft werden.‘ So richtig diese Bekundung auch ist, so fehlt es doch offenkundig an der Bereitschaft, zivile Kräfte auch jenseits ihrer Einbeziehung in gemeinsame Vorhaben unter dem Dach der Afrikanischen Union in ihrer eigenen

---

<sup>67</sup> GKKE, Reformpartnerschaft mit Afrika, a.a.O. (Anm. 43), S. 61.

Gestaltungsfähigkeit anzuerkennen und sich für eine Stärkung dieses Potentials einzusetzen. Genau das wäre jedoch aus Sicht der GKKE und ihrer Partner lohnend, entzündeten sich doch die meisten innerstaatlichen Konflikte an der Auseinandersetzung um Territorien und der mit ihnen verbundenen Ressourcen, Konflikte, die nicht dauerhaft militärisch lösbar sind, sondern Mechanismen des politischen und sozialen Ausgleichs verlangen. Insofern verlangt eine nachhaltige Konfliktprävention nach einem eigenständigen zivilen Agieren.

## Anhang

### 1. Möglichkeiten, sich weiter zu informieren

Das Bonn International Center for Conversion (BICC) und die GKKE haben mit finanzieller Unterstützung durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) eine Internet-Webseite eingerichtet, die Hintergrundinformationen zur deutschen Rüstungsexportpolitik anbietet (Anschrift: [www.ruestungsexport.info](http://www.ruestungsexport.info)). Sie nennt Grunddaten zu den deutschen Rüstungsausfuhren und informiert mit Hilfe ausgewählter Indikatoren, darüber, wie sich 170 Staaten zum Kriterienkatalog des EU-Verhaltenskodex für Rüstungsexporte (1998) verhalten. Außerdem finden sich „links“ zu den jährlichen Rüstungsexportberichten der Bundesregierung und der GKKE sowie zu anderen internationalen Informationsquellen.

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

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

Deutsches Aktionsnetz Kleinwaffen Stoppen (DAKS), c/o Rüstungsinformationsbüro (RIB), Stühlinger Straße 7, 79106 Freiburg im Breisgau, Tel: 0761-7678088, e-mail: [ribfr@breisnet-online.de](mailto:ribfr@breisnet-online.de), [www.rib-ev.de](http://www.rib-ev.de)

Unter dieser Anschrift findet sich auch das größte deutschsprachige Archiv der Kampagne „Produzieren für das Leben – Rüstungsexporte stoppen“. Das Archiv ist nach Empfängerländern und rüstungsproduzierenden Unternehmen geordnet und enthält Material, das bis zum Jahr 1985 zurückreicht. (Anschrift: c/o Ohne Rüstung leben, Arndtstr. 31, 70193 Stuttgart)

International Action Network on Small Arms (IANSA): Diese britische

Nicht-Regierungsorganisation betreibt mit Amnesty International und Oxfam International die Initiative, einen weltumspannenden Vertrag zur Kontrolle des Rüstungstransfers zu erreichen;

Adresse: [www.iansa.org](http://www.iansa.org) - [controlarms.org](http://controlarms.org)

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

Adresse: [security-peacebuilding@international-alert.org](mailto:security-peacebuilding@international-alert.org)

Informationen zu nationalstaatlichen und internationalen Aspekten der Rüstungsexportkontrolle finden sich unter der Adresse

<http://projects.sipri.org/expcon/expcon/htm>

Alle im Internet verfügbaren Rüstungsexportberichte einzelner Staaten finden sich über „links“ unter der Adresse

[http://www.sipri.org/contents/armstrad/atlinks\\_gov.html](http://www.sipri.org/contents/armstrad/atlinks_gov.html)

Zum Stand der internationalen Bemühungen, den Gebrauch von Streubomben zu verbieten: [www.streubomben.de](http://www.streubomben.de)

## **2. Literaturhinweise**

Association of World Council of Churches related Development Organisations in Europe (APRODEV), On the way to a joint EU-Africa Strategy, Background Paper, Brüssel 2007

Auswärtiges Amt, National Report on the Implementation of the United Nations Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects, Berlin, April 15, 2007

Auswärtiges Amt in Zusammenarbeit mit der Deutschen Stiftung Friedensforschung, 16. Forum Globale Fragen „Neue Wege der Rüstungskontrolle und Abrüstung“, Berlin, 5. bis 6. März 2007 ([http://www.diplo.de/Forum GF](http://www.diplo.de/Forum_GF))

Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahr 2006 (Rüstungsexportbericht 2006), vorgelegt am 7. November 2006 ([www.bmwi.bund.de](http://www.bmwi.bund.de))

Bericht der Bundesregierung zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung sowie die Entwicklung der Streitkräftepotentiale (Jahresabrüstungsbericht 2006), zugeleitet mit Schreiben des Auswärtigen Amtes vom 25. April 2007, gemäß Beschluss des Bundestages vom 10. Dezember 1986 und vom 5. Juni 1997

Boemcken, Marc von, „Early warning – early action“ Entwicklungspolitische Instrumente zur frühzeitigen Eindämmung von Gewaltkonflikten, Bonn (BICC) 2007 (= Konzeptpapier),

([http://www.bicc.de/publications/concept\\_papers/early\\_warning\\_early\\_action/konzeptpapier.php](http://www.bicc.de/publications/concept_papers/early_warning_early_action/konzeptpapier.php))

Bonn International Center for Conversion (BICC), Jahresbericht 2006/2007, Bonn (BICC) 2007, S. 16 - 21

Brzoska, Michael, Friedensmissionen in Afrika: Trend, Wirkungen und deutscher Beitrag, in: Die Friedens-Warte, Jg. 82, Nr. 1, S. 87 – 106

Brzoska, Michael, Rüstungsexportpolitik, in: Schmidt, Siegmund/ Hellmann, Gunther/ Wolf, Reinhard (Hrsg.), Handbuch zur deutschen Außenpolitik, Wiesbaden (VS Verlag für Sozialwissenschaften) 2007, S. 650 - 659

Bundesministerium der Verteidigung, Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin 25. Oktober 2006

Council of the European Union, 9th annual report according to operative provision 8 of the European Union Code of Conduct on Arms Exports, Brüssel, 25.09.2007 (Dokument Nr. 12 919/1/07)

Deckert, Roman, Deutsches Kriegsgerät im Sudan, in: Kleinwaffen-Newsletter 12/ 2005, S. 2

Elliesen, Tillmann, Eine Truppe für die Vereinten Nationen, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, 48 (2007), 9, S. 346

Erickson, Jennifer, The Arms Treaty. The Politics behind the UN Process, Berlin (Stiftung Wissenschaft und Politik) 2007 (FG3-WP09, July 2007)

Evangelischer Entwicklungsdienst, „Reform Partnership with Africa“, Background Briefing Paper, Berlin 26./27.04.2007

- Gantzel, Klaus-Jürgen/ Schwinghammer, Torsten, Warfare since the Second World War, New Brunswick/ London (Transaction Publ.) 2000
- Geis, Anna (Hrsg.), Den Krieg überdenken – Kriegsbegriffe und Kriegstheorien in der Kontroverse, Baden-Baden (Nomos) 2006
- Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE), Reformpartnerschaft mit Afrika. Dokumentation einer internationalen Konferenz der GKKE vor dem G 8-Gipfel 2007, Berlin/Bonn 2007 (GKKE-Schriftenreihe 43)
- Grimm, Sven, Das friedenspolitische Engagement der EU nach der deutschen Ratspräsidentschaft, in: FriEnt Impulse, 07-07/2007, S.6 - 8
- Heidelberg Institute for International Conflict Research, Conflict Barometer 2006, Crisis – Wars – Coups d’Etat. Negotiations – Mediations – Peace Settlements. 15th Annual Conflict Analysis, Heidelberg (HIIK) 2006
- Human Security Centre (The University of British Columbia), Human Security Brief 2006 (<http://www.humansecuritybrief.info>)
- International Action Network on Small Arms (IANSA)/ OXFAM International/ Saferworld, Africa’s Missing Billions. International Arms Flows and the Costs of Conflict, London, Oktober 2007 (Briefing Paper, 107)
- International Peace Academy, The AU in Sudan. Lessons for the African Standby Force, Accra 10 – 12, October 2006. Meeting Notes (March 2007) ([http://ipacademy.org/asset/file/166/AU\\_IN\\_SUDAN-Eng2.pdf](http://ipacademy.org/asset/file/166/AU_IN_SUDAN-Eng2.pdf))
- Lindner, Robert, Vereinte Nationen: Expertengruppe zum „Arms Trade Treaty“ wird konkret, in: Kleinwaffen-Newsletter 10/2007, S. 1 f.
- Lock, Peter, Weltweiter Waffenhandel. Notiz für das ATTAC-Treffen in Bremen, 26.06.07. (unveröffentlichtes Manuskript)
- Matthies, Volker, Gewaltkonflikt und Friedensmöglichkeiten am Horn von Afrika, in: Friedensgutachten 2007, Berlin/ Hamburg (Lit) 2007, S. 285 – 296
- Roeber, Joe, Parallel Markets: Corruption in the International Arms Trade, London (Campaign against Arms Trade) 2005 (= Goodwin Paper,

3),

Schlichte, Klaus, Staatenbildung oder Staatszerfall? Zum Formenwandel kriegerischer Gewalt in der Weltgesellschaft, in: Politische Vierteljahresschrift, 47, 2006, Heft 4, S. 547 – 570

Schneckener, Ulrich, Internationales Statebuilding. Dilemmata, Strategien und Anforderungen an die deutsche Politik, Berlin (Stiftung Wissenschaft und Politik) Mai 2007 (SWP-Studie S 10)

Sieber, Fabian, Deutsche Rüstungsexporte und Europa, Bad Vilbel (Pax Christi) 2007 (= Impulse, Nr. 13)

SIPRI Yearbook 2007, Armaments, Disarmament and International Security, Oxford u.a.O. (Oxford University Press) 2007

VENRO (Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V.), Afrikas Perspektiven – Europas Politik. Entwicklungspolitisches Manifest zur deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2007 von afrikanischen und deutschen Organisationen der Zivilgesellschaft, Bonn (VENRO) 2007.

Wezeman, Pieter, Sub-Saharan African arms imports. Paper for the 3rd Ecumenical Conference on Arms Transfers, Nairobi, 7-9 October 2007.

### 3. Mitglieder der Fachgruppe „Rüstungsexporte“ der GKKE

|                                    |  |
|------------------------------------|--|
| Marc von Boemcken                  | Internationales Konversionszentrum (BICC), Bonn  |
| Prof. Dr. Michael Brzoska          | Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH), Hamburg           |
| Klaus Ebeling                      | Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr, Berlin Strausberg  |
| Monika Huber                       | Evangelischer Entwicklungsdienst, Bonn/Berlin  |
| Dr. Volker Kasch<br>Andrea Kolling | Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR, Berlin<br>BUKO-Kampagne „Stoppt den Rüstungsexport“, Bremen              |
| Dr. Bernhard Moltmann              | Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), Frankfurt am Main (Vorsitzender der Fachgruppe) |
| Dr. Holger Rothbauer               | Pax Christi, Tübingen  |
| Pfr. Horst Scheffler               | Aktionsgemeinschaft Dienst für den Frieden, Bonn   |

#### *Korrespondierendes Mitglied*

|                   |  |
|-------------------|--|
| Dr. Sibylle Bauer | Stockholm International Peace Research Institut (SIPRI), Solna/ Schweden |
|-------------------|--|

#### **Mitarbeit zum Stichwort „Arms Trade Treaty“**

|                   |  |
|-------------------|--|
| Jennifer Erickson | Ph.D.cand. Cornell University, Ithaca/NY, seinerzeit Stipendiatin an der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin und Wissenschaftszentrum Berlin |
|-------------------|--|

#### **Geschäftsführung**

|                     |  |
|---------------------|--|
| Gertrud Casel       | Deutsche Kommission Justitia et Pax.<br>Katholische Geschäftsstelle der GKKE, Bonn |
| Dr. Jürgen Hambrink | Evangelische Geschäftsstelle der GKKE,<br>Berlin                                   |

