

GKKE-Schriftenreihe

Heft

67

Rüstungsexportbericht 2018 der GKKE

Vorgelegt von der GKKE-
Fachgruppe Rüstungsexporte

GKKE

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



Rüstungsexportbericht 2018 der GKKE

Vorgelegt von der
GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte

GKKE

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



Schriftenreihe der
Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE)

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

Rüstungsexportbericht 2018 der GKKE

Evangelische Geschäftsstelle

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

Katholische Geschäftsstelle

Hannoversche Str. 5
10115 Berlin
Geschäftsführer:
Dr. Jörg Lüer
eMail: jl@jupax.de

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

Impressum

Vorgelegt von der Fachgruppe
„Rüstungsexporte“ der Gemeinsamen
Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE),
Berlin 2018
Redaktion: Dr. Jörg Lüer / Tim Kuschnerus
Schriftenreihe der GKKE 67
ISBN 978-3-940137-89-0
Berlin, Januar 2019

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|--|-----------|
| 0 | Zusammenfassung | 6 |
| 0.1 | Schwerpunkt: Die Rüstungsexportpolitische Bilanz der Großen Koalition | 7 |
| 0.2 | Deutsche Waffenausfuhren im internationalen Vergleich | 8 |
| 0.3 | Deutsche Rüstungsexporte 2017 | 8 |
| 0.4 | Aktuelle Debatten und Entwicklungen in der deutschen Rüstungsexportpolitik | 10 |
| 0.5 | Europäische Rüstungsexportpolitik | 13 |
| 0.6 | Internationale Bemühungen zur Kontrolle des Waffenhandels | 15 |
| 1 | Schwerpunkt: Die Rüstungsexportpolitische Bilanz der Großen Koalition | 17 |
| 1.1 | Rüstungsexportpolitik im Koalitionsvertrag | 17 |
| 1.2 | Keine Rüstungsexporte mehr für Jemen-Kriegs-Koalition? | 18 |
| 1.3 | Keine Kleinwaffenexporte mehr an Drittstaaten? | 22 |
| 1.4 | Verbesserungen bei den deutschen und europäischen Regeln für Rüstungsexporte? | 23 |
| 1.5 | Bewertung und Forderungen an die Bundesregierung | 24 |
| 2 | Die Berichterstattung durch die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung | 32 |
| 2.1 | Auftrag | 32 |
| 2.2 | Politisch-ethische Beurteilung | 33 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 3 | Trends im weltweiten Waffen- und Rüstungs- handel | 39 |
| 3.1 | Entwicklungen des internationalen Waffenhandels | 39 |
| 3.2 | Die deutsche Position im weltweiten Waffenhandel | 41 |
| 3.3 | Bewertung | 44 |
| 4 | Deutsche Rüstungsexporte 2017/2018 | 45 |
| 4.1 | Rüstungsausfuhren 2017: Genehmigungen, Ablehnungen, Empfänger | 45 |
| 4.2 | Kriegswaffen 2017: Ausfuhr und Genehmigungen | 55 |
| 4.3 | Ausfuhren von Kleinwaffen | 56 |
| 4.4 | Hermes-Bürgschaften für Rüstungsexporte | 61 |
| 4.5 | Deutsche Rüstungsausfuhren im Spiegel der Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes der EU zu Rüstungsausfuhren | 62 |
| 4.6 | Rüstungsexporte im ersten Halbjahr 2018 | 65 |
| 4.7 | Bewertung | 66 |
| 5 | Aktuelle Debatten und Entwicklungen in der deutschen Rüstungsexportpolitik | 70 |
| 5.1 | Die Internationalisierung der deutschen Rüstungsindustrie und ihre Folgen am Beispiel der Munitionsproduktion | 70 |
| 5.2 | Erhöhte deutsche Militärausgaben: Mehr oder weniger Rüstungsexport aus Deutschland? | 76 |
| 5.3 | Sicherheit und Migration – die Ertüchtigungspolitik Deutschlands und ihre Folgen | 82 |
| 5.4 | Strafverfahren wegen G36-Sturmgewährexport nach Mexiko | 96 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 6 | Europäische Rüstungsexportpolitik | 100 |
| 6.1 | Entwicklung der Rüstungsexporte in der Europäischen Union | 100 |
| 6.2 | Zehn Jahre Gemeinsamer Standpunkt der EU zur Kontrolle der Rüstungsexporte: Kompetenzverlagerung nach Brüssel? | 103 |
| 7 | Internationale Bemühungen zur Kontrolle des Waffenhandels | 110 |
| 7.1 | Die dritte Überprüfungskonferenz des Kleinwaffenaktionsprogramms | 110 |
| 7.2 | Die vierte Staatenkonferenz des internationalen Waffenhandelsvertrages | 113 |

Anhang

| | | |
|-----------|--|-----|
| Anhang 1: | Möglichkeiten, sich weiter zu informieren | 117 |
| Anhang 2: | Ausgewählte Quellen und Literatur | 120 |
| Anhang 3: | Mitglieder der Fachgruppe „Rüstungsexporte“ der GKKE | 129 |

0 Zusammenfassung

Kernforderungen GKKE

1. Die GKKE bekräftigt angesichts der aktuellen Daten und Entwicklungen ihre Forderung nach einem Rüstungsexportkontrollgesetz und fordert die Bundesregierung und den Deutschen Bundestag dazu auf, ein solches Gesetz auszuarbeiten.
2. Die GKKE fordert die Bundesregierung dazu auf, sich an ihre selbstgesetzten Grundsätze zu halten und keine Kriegswaffen mehr an Drittstaaten zu liefern, es sei denn, sie kann tatsächlich besondere außen- oder sicherheitspolitische Interessen nachweisen. Diese sollte sie dann explizit benennen.
3. Die GKKE fordert die Bundesregierung dazu auf, alle Rüstungsexporte an Staaten der von Saudi-Arabien angeführten Jemen-Kriegs-Koalition (Saudi-Arabien, die Vereinigten Arabischen Emirate, Ägypten, Bahrain, Jordanien, Kuwait, Marokko, Senegal und Sudan) ausnahmslos zu untersagen. Alle bereits erteilten Genehmigungen sind sofort zu widerrufen.
4. Die GKKE fordert die Bundesregierung dazu auf, Regelungen zu treffen, die deutschen Rüstungsfirmen die Belieferung der von Saudi-Arabien angeführten Jemen-Kriegs-Koalition mit Munition über ausländische Tochterunternehmen und Joint Ventures untersagen.
5. Generell fordert die GKKE die Bundesregierung dazu auf, Genehmigungsvorbehalte für die technische Unterstützung durch Deutsche Staatsbürger in Drittländern zur Entwicklung von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern und zum Aufbau von Kapazitäten zur Rüstungsproduktion zu schaffen. Selbiges gilt für die Gründung von Joint Ventures und Tochterunternehmen deutscher Unternehmen im Ausland mit Bezug zur Herstellung von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern sowie für den Anteilserwerb an solchen Unternehmen durch deutsche Unternehmen.
6. Die GKKE schließt sich der Forderung des Europäischen Parlaments nach der Einrichtung eines europäischen Aufsichtsgremiums für die Überwachung von Rüstungsexporten an. Sie fordert die Bundesregierung dazu auf, sich in diesem Sinne für eine Stärkung der Rüstungsexportkontrolle auf EU-Ebene einzusetzen.

0.1 Schwerpunkt: Die Rüstungsexportpolitische Bilanz der Großen Koalition

(0.01) Im Koalitionsvertrag, auf den sich CDU, SPD und CSU im Frühjahr 2018 geeinigt haben, heißt es, dass die Bundesregierung Rüstungsexporte an Drittstaaten einschränken will. Kleinwaffen sollen „grundsätzlich“ nicht mehr in Drittländer exportiert werden. Außerdem verspricht die Bundesregierung, noch im Jahr 2018 die Rüstungsexportrichtlinien aus dem Jahr 2000 zu „schärfen“. Sie strebt eine „gemeinsame europäische Rüstungsexportpolitik“ an und will hierzu den Gemeinsamen Standpunkt der EU fortentwickeln. Des Weiteren heißt es im Koalitionsvertrag: „Wir werden ab sofort keine Ausfuhren an Länder genehmigen, solange diese unmittelbar am Jemen-Krieg beteiligt sind.“

(0.02) Die GKKE begrüßt, dass sich CDU, SPD und CSU in ihrem Koalitionsvertrag darauf geeinigt haben, die Rüstungsexporte in Drittländer einzuschränken und grundsätzlich keine Kleinwaffen mehr dorthin zu exportieren. Die GKKE wird die Rüstungsexportpolitik der Bundesregierung in den kommenden Jahren auch an diesen selbst gesetzten Zielen messen.

Die Erklärung im Koalitionsvertrag, ab sofort keine Rüstungsausfuhren an Länder zu genehmigen, die unmittelbar am Jemen-Krieg beteiligt sind, wird allerdings durch die Zusicherung eines sogenannten Vertrauensschutzes für die Unternehmen und die – teilweise damit verbundene – Fortsetzung von Rüstungsexporten an die Staaten der Kriegs-Koalition wieder entwertet. Die GKKE verurteilt diese Rüstungsexporte, insbesondere die Genehmigungen für Patrouillenboote, aufs Schärfste.

(0.03) Die von Saudi-Arabien angeführte Koalition führt ihren Krieg im Jemen nach wie vor unter grober Missachtung des internationalen humanitären Völkerrechts – zum Schaden der Menschen, insbesondere der Zivilbevölkerung. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Patrouillenboote aus Deutschland im Rahmen der völkerrechtswidrigen Seeblockade gegen den Jemen eingesetzt werden. Ihr Export hätte deshalb nie genehmigt werden dürfen. Mit diesen Exporten trägt die Bundesregierung nicht nur zum Leiden der Menschen im Jemen bei, sondern befördert zugleich die Aushöhlung zentraler Prinzipien sowie den Bruch des humanitären Völkerrechts.

Darüber hinaus verstößt die Bundesregierung mit diesen Exporten gegen die völkerrechtlich verbindlichen Regeln des internationalen Waffenhandelsvertrags (Arms Trade Treaty, ATT) und des Gemeinsamen Standpunktes der EU zur Ausfuhr von Militärgütern und Militärtechnologie, sowie gegen das Kriegswaffenkontrollgesetz und gegen ihre eigenen politischen Grundsätze für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern.

Mit einem kurzfristigen Rüstungsexportstopp, wie er nach der Ermordung des Journalisten Jamal Khashoggi verhängt wurde, ist es daher nicht getan. Vielmehr sind aus Sicht der GKKE alle Rüstungsexporte an Staaten der Kriegsparteien im Jemen (Saudi-Arabien, die Vereinigten Arabischen Emirate, Ägypten, Bahrain, Jordanien, Kuwait, Marokko, Senegal und Sudan) ausnahmslos zu untersagen. Alle bereits erteilten Genehmigungen sind sofort zu widerrufen.

(o.04) Auch angesichts dieser Entwicklungen befürchtet die GKKE, dass die Bundesregierung ihre Absichtserklärungen aus dem Koalitionsvertrag zur Schärfung der eigenen Rüstungsexportrichtlinien sowie zur Fortentwicklung des Gemeinsamen Standpunktes der EU nicht umsetzen wird.

Die GKKE erneuert in diesem Zusammenhang ihre Forderung nach einem Rüstungsexportkontrollgesetz. Ein solches Gesetz sollte unter anderem die inhaltlichen Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes der EU in deutsches Recht übernehmen und auch die Politischen Grundsätze der Bundesregierung rechtsverbindlich machen.

0.2 Deutsche Waffenausfuhren im internationalen Vergleich

(o.05) Das Volumen der globalen Waffentransfers hat sich im Zeitraum zwischen 2013 und 2017 gegenüber dem vorangegangenen Vierjahreszeitraum (2008 bis 2012) um 10 Prozent erhöht. Damit setzt sich der Aufwärtstrend des internationalen Waffenhandels seit den frühen 2000er Jahren fort. Die fünf wichtigsten Exporteure sind die USA, Russland, Frankreich, Deutschland und China. Zusammengefasst sind diese fünf Staaten für 74 Prozent des weltweiten Handels mit Großwaffen verantwortlich. Deutschland liegt mit einem Anteil von 5,8 Prozent auf Platz vier.

Im Vergleich zum Zeitraum zwischen 2008 und 2012 sind die deutschen Exporte von Großwaffen und deren Komponenten in den folgenden fünf Jahren um 14 Prozent zurückgegangen. Dieser relative Rückgang muss jedoch im Kontext eines insgesamt zunehmenden Volumens des internationalen Waffenhandels betrachtet werden.

0.3 Deutsche Rüstungsexporte 2017

Einzel- und Sammelausfuhrgenehmigungen

(o.06) Im Jahr 2017 erteilte die Bundesregierung insgesamt 11.491 Einzelausfuhrgenehmigungen für Rüstungsgüter im Wert von 6,242 Milliarden Euro. Im Jahr 2016 hatten 12.215 Einzelausfuhrgenehmigungen ein Volumen von 6,848 Milliarden Euro erreicht. Der Genehmigungswert ist also 2017 um rund 600 Millionen

Euro (knapp neun Prozent) zurückgegangen. Damit sind die Genehmigungswerte für Einzelausfuhren nun zum zweiten Mal in Folge gesunken. Allerdings sind die Werte für die letzten drei Jahre (2015-2017) damit immer noch die drei höchsten Genehmigungswerte der vergangenen einundzwanzig Jahre; also seitdem die Bundesregierung öffentlich über die genehmigten Rüstungsexporte berichtet. Im Jahr 2017 erteilte die Bundesregierung 37 Sammelausfuhrgenehmigungen mit einem Gesamtwert von 325 Millionen Euro.

Empfänger deutscher Rüstungsexporte

(0.07) An Drittstaaten wurden 2017 Ausfuhren in Höhe von 3,795 Milliarden Euro genehmigt. Dies entspricht ca. 61 Prozent der Einzelausfuhrgenehmigungen. Mit Algerien und Ägypten sind die beiden Hauptempfänger der 2017 genehmigten Rüstungsexporte Drittstaaten. Die GKKE hält es angesichts der kontinuierlich hohen Genehmigungswerte für den Export von Rüstungsgütern und von Kriegswaffen an Drittstaaten nicht mehr für vertretbar, hier von Ausnahmefällen zu sprechen. Vielmehr stellt sie fest, dass der Export an Drittstaaten mittlerweile zur Regel geworden ist.

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

Die GKKE kritisiert insbesondere die Genehmigung von Rüstungsexporten an diejenigen Staaten, die Mitglied der von Saudi-Arabien geführten Kriegs-Koalition im Jemen sind. Sowohl 2017 als auch noch im ersten Halbjahr 2018 wurde eine Vielzahl von Rüstungsexporten an diese Staaten genehmigt.

Ausfuhr von Kleinwaffen und leichten Waffen

(0.08) Im Jahr 2017 genehmigte die Bundesregierung die Ausfuhr von Kleinwaffen im Wert von 47,82 Millionen Euro. Damit ist dieser Wert im Vergleich zum Vorjahr leicht angestiegen (2016: 46,89 Millionen Euro). 2017 entfielen Genehmigungen im Wert von 15,1 Millionen Euro auf Drittländer; etwas weniger als im Vorjahr (2016: 16,38 Millionen Euro). Das entspricht einem Anteil von ca. 31 Prozent.

Die GKKE kritisiert, dass auch 2017, wie bereits in den Jahren zuvor, Kleinwaffen an Staaten geliefert wurden, in denen die Menschenrechtslage besorgniserregend ist. Hierzu zählen insbesondere Indien, Indonesien und Malaysia.

0.4 Aktuelle Debatten und Entwicklungen in der deutschen Rüstungsexportpolitik

Die Internationalisierung der deutschen Rüstungsindustrie und ihre Folgen am Beispiel der Munitionsproduktion

(o.09) Munition ist ein wichtiges Verbrauchsgut jeden Krieges. Ob Kleinwaffenmunition, Panzergranaten oder Bomben, ohne Munition sind moderne Waffensysteme in der Regel nutzlos. Auf dem internationalen Markt für Munition spielen insbesondere auch drei Konzerne aus Deutschland eine wichtige Rolle: Rheinmetall, Diehl und MBDA.

In den zehn Jahren zwischen 2007 und 2016 betrug der Anteil der Einzelausfuhrgenehmigungen für Munitionsexporte und deren wichtigste Komponenten (z.B. Zünder) durchschnittlich zwischen 14 und 15 Prozent des Wertes aller Einzelausfuhrgenehmigungen für Rüstungsexporte aus Deutschland.

(o.10) Darüber hinaus sind deutsche Rüstungsunternehmen insbesondere über die Gründung von Tochterfirmen und Gemeinschaftsunternehmen (Joint Ventures) im Ausland an der Belieferung des Weltmarktes mit Munition beteiligt. Auf diese Weise können sie Munition in Krisengebiete liefern, ohne dass sie eine Genehmigung aus Deutschland brauchen. Insbesondere die Rheinmetall AG verfolgt eine Strategie der Internationalisierung ihrer Produktion. So hat sie in den letzten zwei Jahrzehnten etliche ausländische Firmen aufgekauft, die im Bereich der Munitionsherstellung aktiv sind.

Über diese Firmen hat die Rheinmetall AG in den letzten Jahren sowohl Saudi-Arabien, als auch den Vereinigten Arabischen Emiraten Tausende Bomben geliefert. Amnesty International, Human Rights Watch und Mwatana, eine jemenitische Menschenrechtsorganisation, haben den Einsatz solcher Bomben im Jemenkrieg, auch gegen zivile Ziele, dokumentiert.

(o.11) Die GKKE verurteilt die hier geschilderte Geschäftspraxis von Rheinmetall aufs schärfste. Aber nicht nur die Konzernführung von Rheinmetall, auch die Bundesregierung ist zu kritisieren. Sie schaut den Internationalisierungsplänen von Rheinmetall und deren Umsetzung tatenlos zu, anstatt bestehende Regelungslücken im deutschen Ausfuhrrecht zu schließen.

Die GKKE fordert die Bundesregierung dazu auf, Regelungen zu treffen, die deutschen Rüstungsfirmen die Belieferung der von Saudi-Arabien angeführten Jemen-Kriegs-Koalition mit Munition über ausländische Tochterunternehmen und Joint Ventures untersagen.

Generell fordert die GKKE die Bundesregierung dazu auf, Genehmigungsvorbehalte für die technische Unterstützung durch Deutsche Staatsbürger in Drittländern zur Entwicklung von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern und zum Aufbau von

Kapazitäten zur Rüstungsproduktion zu schaffen. Selbiges gilt für die Gründung von Joint Ventures und Tochterunternehmen deutscher Unternehmen im Ausland mit Bezug zur Herstellung von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern sowie für den Anteilserwerb an solchen Unternehmen durch deutsche Unternehmen.

*Erhöhte deutsche Militärausgaben:
Mehr oder weniger Rüstungsexporte aus Deutschland?*

(0.12) Vor dem Hintergrund der nach wie vor aktuellen und immer wieder von US-Präsident Donald Trump vorgetragene Forderung nach Erhöhung der deutschen Militärausgaben auf bis zu 2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und in die gleiche Richtung zielender NATO-Beschlüsse stellt sich auch die Frage nach einer Bewertung dieser Forderung aus Sicht einer grundsätzlich kritischen Haltung gegenüber Rüstungsexporten.

Bei der Diskussion um Rüstungsexporte aus Deutschland taucht immer wieder das Argument auf, dass eine starke Ausweitung der nationalen Rüstungsbeschaffung auch zu weniger Rüstungsexport führen könnte. Denn wenn die innerdeutschen Rüstungsausgaben stark stiegen, würde das die vorhandenen Produktionskapazitäten mehr als auslasten. Der betriebswirtschaftliche Exportdruck, im Hinblick auf Arbeitsplätze und Gewinninteressen, würde gemindert.

(0.13) Eine genauere Betrachtung dieses Arguments und der zu erwartenden Folgen einer Ausweitung der nationalen Ausgaben für Beschaffung, wie sie im Folgenden vorgenommen wird, legt hingegen den Schluss nahe, dass deutlich höhere investive Ausgaben auch zu mehr statt weniger Rüstungsexporten führen können. Ein Szenario stark steigender Militärausgaben eröffnet zwar tatsächlich Chancen, unter geringerem betriebswirtschaftlichem Druck über Rüstungsexporte zu entscheiden, aber sie lassen sich nur durch eine grundlegende Änderung der Rüstungsexportpolitik realisieren.

Die Rüstungsexporte müssten dann ungefähr parallel zum gestiegenen Volumen der Aufträge für deutsche Rüstungsfirmen durch die Bundeswehr vermindert werden. Jede Erhöhung der investiven Ausgaben für Rüstung müsste im Verhältnis 1:1 mit einer entsprechenden wertmäßigen Reduktion der Rüstungsexportgenehmigungen einhergehen. Andernfalls ist zu erwarten, dass die zusätzlichen Aufträge durch die Bundeswehr die Wettbewerbsfähigkeit der Hersteller steigern. Sie könnten dann ihre Produktionskapazitäten ausbauen, mehr Anträge auf Export stellen und den Druck auf Entscheidungsträger steigern, diese zu genehmigen.

Sicherheit und Migration – die Ertüchtigungspolitik Deutschlands und ihre Folgen

(0.14) Der Schutz der europäischen Außengrenzen wird immer weiter in Drittstaaten verlagert. Im Fokus stehen die Sicherheitsinstitutionen von Staaten in der MENA-Region, aber auch auf dem afrikanischen Kontinent, die auch von deutscher Seite aus „ertüchtigt“ werden. Die deutsche Ertüchtigungspolitik setzt bislang primär auf Ausbildungshilfe. Ausstattungshilfen, die wie im Nordirak auch Waffen und Rüstungsgüter umfassen, sind dabei bislang eher die Ausnahme.

Die Ertüchtigungspolitik bleibt hinter ihren selbstgesteckten Zielen zurück. In Mali ist das erklärte Ziel der Stabilisierung und des Sicherheitsgewinns bislang nicht erreicht worden. Stattdessen mehren sich Anzeichen, die auf ein „zweites Afghanistan“ hinweisen. Deutschland, aber auch die Europäische Union, lassen im Engagement im Sahel ein entwicklungs- und friedenspolitisches Gesamtkonzept vermissen. Auch die Krisenprävention spielt eine eher untergeordnete Rolle.

(0.15) Die Annahme, verstärkte Grenzkontrollen oder hochtechnisierte Grenzschutzmechanismen führten generell zu weniger irregulärer Migration, ist sehr umstritten. Fachleute beobachten vielmehr, dass dies die Migrationsrouten gefährlicher und die Lage der Migranten prekärer macht sowie die Profitmargen für das organisierte Schlepperwesen steigert. Dies unterstreicht eine Vielzahl von Länderbeispielen, unter ihnen auch Niger. Als Gegenleistung für die Ertüchtigungshilfen soll das Land die Grenzen stärker kontrollieren, und in der Tat ist die Migration innerhalb von einem Jahr um drei Viertel zurückgegangen. Allerdings traf der nigrische Politikwechsel in hohem Maß den informellen Sektor derjenigen, die von der saisonalen zirkulären Migration im Niger lebten. Die „Ertüchtigung“ droht den Norden des Landes aufgrund der dadurch verursachten wirtschaftlichen Einbußen zu destabilisieren.

(0.15) Doch nicht nur die Sahel-Staaten sind zu Partnern der deutschen wie europäischen Ertüchtigungsinitiative avanciert. Auch Mittelmeeranrainerstaaten wie Algerien, Marokko und Tunesien erhalten Unterstützung bei der Grenzsicherung. Marokko und Algerien haben obendrein in den vergangenen Jahren stark in die Aufrüstung ihres Militärs investiert. Deutschland hat in der jüngsten Zeit wiederholt Rüstungsdeals mit Algerien in Zusammenhang mit Zielen der Grenzsicherung bewilligt. Dabei geht es Marokko wie Algerien primär darum, eigene Rüstungskapazitäten aufzubauen, um auch auf diese Weise ihre Vormachtstellungen in der Region zu untermauern.

Die GKKE fordert, dass in der Beurteilung von Rüstungsexporten in die MENA-Region Fragen der Aufrechterhaltung von Frieden, Sicherheit und Stabilität in den Ländern, aber auch in der Region stärker in den Blick genommen werden. Dies gilt auch und

insbesondere für die Genehmigung des Kapazitätsaufbaus eigener Rüstungsproduktionen in den jeweiligen Empfängerländern. Wenn Zweifel an rechtsstaatlichen Verfahren bestehen und in den Empfängerländern schwere Menschenrechtsverletzungen oder innere Repressionen an der Tagesordnung sind, dürfen aus Deutschland keine Rüstungsexporte genehmigt werden.

Strafverfahren wegen G36-Sturmgehwereexport nach Mexiko

(0.16) Die Stuttgarter Staatsanwaltschaft wirft sechs Angeklagten, darunter zwei ehemaligen Geschäftsführern des Oberndorfer Kleinwaffenherstellers Heckler&Koch (H&K), insgesamt 14 Verbrechenstatbestände des Verstoßes gegen das Kriegswaffenkontrollgesetz (KrWaff-KontrG) und das Außenwirtschaftsgesetz (AWG) durch die nicht genehmigte Lieferung von über 10.000 G36-Sturmgehwere auch in sogenannte „nicht belieferungsfähige mexikanische Bundesstaaten“ vor. Am 15. Mai 2018 begann in Stuttgart die öffentliche Hauptverhandlung unter sehr großem Medieninteresse mit der Verlesung der über 40 Seiten umfassenden Anklageschrift. Durch die Vernehmung von Zeugen, die für H&K zu mehreren Waffenvorfürungen für Angehörige des mexikanischen Militärs und der Polizei, auch in den vier „Verbotenen Bundesstaaten“, waren, wurde inzwischen geklärt, dass G36-Sturmgehwere in größerem Umfang in Bundesstaaten wie Guerrero geliefert wurden. Mit einem schriftlichen Urteil des Landgerichts Stuttgart ist nach derzeitigem Stand im Sommer 2019 zu rechnen.

0.5 Europäische Rüstungsexportpolitik

Entwicklung der Rüstungsexporte in der Europäischen Union

(0.17) Laut des EU-Jahresberichts gemäß des Gemeinsamen Standpunktes zur Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern beläuft sich der Wert der Rüstungsexportgenehmigungen aller EU-Mitgliedstaaten im Jahr 2016 auf über 191 Milliarden Euro. Diese Zahlen sind jedoch mit größter Vorsicht zu betrachten. Ihre Aussagekraft ist vergleichsweise gering, denn das Berichtswesen der EU zu Rüstungsexporten wird durch große Abweichungen zwischen den Mitgliedstaaten ad absurdum geführt. Diese sind nämlich keineswegs dazu verpflichtet, ihre jährlichen Berichte nach einheitlichen Standards abzuliefern.

Wie schon in den Jahren zuvor zeigen auch die Daten für 2016, dass der größte Teil der Rüstungsexporte europäischer Unternehmen an Staaten außerhalb der EU geht. Nur 16 Prozent der Rüstungsexportgenehmigungen 2016 entfallen auf Exporte in andere EU-Staaten. Damit liegt dieser Wert ähnlich niedrig wie in den beiden Jahren zuvor, als gerade einmal knapp über 15 Prozent erreicht wurden.

Zehn Jahre Gemeinsamer Standpunkt der EU zur Kontrolle der Rüstungsexporte: Kompetenzverlagerung nach Brüssel?

(0.18) Als die Mitgliedsstaaten am 8. Dezember 2008 den damals seit zehn Jahren bestehenden Verhaltenskodex zur Ausfuhr von Rüstungsgütern und Kriegswaffen in einen rechtsverbindlichen Gemeinsamen Standpunkt überführten, war die Hoffnung bei vielen Beobachtern groß, dass die Harmonisierung auf europäischer Ebene bei der Exportkontrolle einen Schub erfährt. Die acht Kriterien zur Entscheidung über Ausfuhren, bis heute das Kernstück des Gemeinsamen Standpunktes, haben durch die rechtsverbindliche Verankerung eine Aufwertung erfahren. In den letzten zehn Jahren sind zahlreiche Verbesserungen, Korrekturen und Anpassungen vorgenommen worden. Dennoch ist zu konstatieren, dass entscheidende Defizite weiterhin bestehen; das gilt insbesondere für die unterschiedliche Auslegung der Kriterien. Es bestehen ferner zahlreiche Lücken bei der Exportkontrolle.

(0.19) Die Überprüfung des Gemeinsamen Standpunkts bietet nun die Chance, eine ganze Reihe von Unklarheiten und Inkonsistenzen zu bereinigen. So sind aus Sicht der GKKE etwa zentrale Konzepte für die Umsetzung des Gemeinsamen Standpunkts unzureichend definiert. Eine gewichtige Schwachstelle des Gemeinsamen Standpunkts ist außerdem die Tatsache, dass die Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Kriterien fünf bis acht wesentlich schwächer formuliert sind.

Aber auch der institutionelle Rahmen zur Umsetzung des Gemeinsamen Standpunkts muss aus Sicht der GKKE dringend verbessert werden. Bereits in der Vergangenheit wurde die Einführung eines „peer-review“-Mechanismus empfohlen, mit dem eine einheitliche Auslegung der Kriterien erreicht werden soll. Mit diesem Verfahren könnten Exportentscheidungen der Mitgliedstaaten untereinander geprüft und beurteilt werden, um eine kohärentere Anwendung der Kriterien zu erreichen. Leider gab es zu diesem Verfahren bei den EU-Mitgliedsstaaten immer wieder Vorbehalte.

(0.20) Eine zentrale Frage bleibt schließlich das institutionelle Gefüge in der EU. Vor dem Hintergrund eines zunehmend zusammenwachsenden Rüstungsmarktes in Europa und dem Wunsch vieler Staaten und Unternehmen nach stärkerer Kooperation, gibt es ein zentrales Problem: Wenn es tatsächlich einen weitgehend liberalisierten europäischen Binnenmarkt für Rüstungsgüter geben sollte und gleichzeitig weiterhin alle EU-Mitgliedstaaten unabhängig über den Rüstungsexport in Drittstaaten außerhalb der EU entscheiden, besteht die Gefahr, dass Rüstungsunternehmen die Endfertigung von Waffensystemen dorthin verlagern, wo sie den geringsten Widerstand für umstrittene Exporte erwarten. Deshalb müssten Entscheidungs- bzw. Kontrollmechanismen auf europäischer Ebene geschaffen werden, die das verhindern. Dies könnte am ehesten gewährleistet werden, wenn dem

Europäischen Parlament eine entscheidende Rolle bei der Kontrolle zufiele. Bereits im September 2017 hat das Europäische Parlament die Einrichtung eines Aufsichtsgremiums für die Überwachung von Rüstungsexporten gefordert. Die GKKE schließt sich dieser Forderung an.

0.6 Internationale Bemühungen zur Kontrolle des Waffenhandels:

Die dritte Überprüfungskonferenz des Kleinwaffenaktionsprogramms

(0.21) Die dritte Überprüfungskonferenz des Kleinwaffenaktionsprogramms im Juni 2018 war überschattet vom Streit zwischen den Staatenvertretern um die Frage, ob Munition miteinbezogen werden sollte. Am Ende der zweiwöchigen Verhandlungen gab es eine für das ansonsten um Konsens bemühte Verhandlungsverfahren ungewohnte Abstimmung, die von der großen Staatenmehrheit gegen den erklärten Widerstand der USA und Israels entschieden werden konnte. Dieser Streit begleitet das Kleinwaffenaktionsprogramm nunmehr seit 17 Jahren. Vor allem die Vereinigten Staaten von Amerika wehren sich vehement gegen jegliche Einbeziehung von Munition. Mit über 60 Ja-Stimmen wird nun Munition erstmals und gleich zweimal in einem Abschlussdokument zum Kleinwaffenaktionsprogramm erwähnt.

Paragraph 16 der Deklaration, einer Art Präambel des Abschlussdokumentes, benennt mit Resolution 72/55 der VN-Generalversammlung einen von Deutschland im Dezember 2017 neu auf den Weg gebrachten Prozess, der 2020 mit einer Expertengruppe starten soll. Darin geht es um die Frage von globalen Standards des Umgangs mit überschüssiger Munition und Sprengstoffen, insbesondere in Munitionsdepots, die oftmals explodieren und erhebliche Opferzahlen in der Zivilbevölkerung verursachen können. Zahlreichen Staaten geht dieser Prozess jedoch nicht weit genug, so dass sie neue Standards für die Munitionskontrolle – auch die Exportkontrolle – fordern. Hier ist das Kleinwaffenaktionsprogramm jedoch gewohntermaßen schwach ausgestattet, und es ist eher der internationale Waffenhandelsvertrag von 2014, der globale Standards der konventionellen Exportkontrolle verankert hat – so auch für Munition.

Die vierte Staatenkonferenz des internationalen Waffenhandelsvertrages

(0.22) Vom 20. bis 24. August 2018 trafen sich 77 Vertragsstaaten, 22 Unterzeichnerstaaten und 26 Beobachterstaaten in Tokio/Japan, um über die Fortschritte in der Umsetzung des internationalen Waffenhandelsvertrages (Arms Trade Treaty – ATT) zu beraten. Inzwischen verzeichnet der ATT 97 Vertragsparteien und 38 Signatarstaaten, die den Vertrag noch ratifizieren, also in nationales Recht übertragen müssen. Damit

verbleiben noch immer 59 Staaten der Vereinten Nationen außerhalb des Geltungskreises des ATT.

Während der Konferenz wurden bei Luftangriffen der von Saudi-Arabien und den Vereinigten Arabischen Emiraten angeführten Koalition im Jemen 30 Zivilisten (darunter 22 Kinder) getötet. Wie auch schon im vergangenen Jahr blieben diese Ereignisse unreflektiert, obwohl zahlreiche Mitgliedsstaaten die Koalitionäre mit Rüstungsgütern ausstatten, mit deren Hilfe bei Luftbombardements regelmäßig humanitäres Völkerrecht verletzt wird. In solchen Fällen sind nach Artikel 6 (3) des ATT Rüstungsexporte untersagt.

(0.23) Die GKKE fordert die Bundesregierung dazu auf, ihren Sitz im Sicherheitsrat 2019 auch dazu zu nutzen, den ATT in seiner Universalität und Effektivität zu stärken. Deutschland sollte mit gutem Beispiel vorangehen und zumindest keine Waffen an solche Staaten liefern, die humanitäres Völkerrecht verletzen, wie es Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate gegenwärtig im Jemen tun. Die GKKE bekräftigt ihre Forderung an die Bundesregierung, die Bedeutung des internationalen Waffenhandelsvertrages auch dadurch zu unterstreichen, dass sie fortan nur Rüstungsexporte an die Staaten genehmigt, die den Vertrag auch unterzeichnet haben.

1 Schwerpunkt: Die Rüstungsexportpolitische Bilanz der Großen Koalition

1.1 Rüstungsexportpolitik im Koalitionsvertrag

(1.01) Der Koalitionsvertrag, auf den sich CDU, SPD und CSU im Frühjahr 2018 geeinigt hatten, enthält auch eine Passage zur Rüstungsexportpolitik.¹ Im dritten Kapitel des Abschnitts „Deutschlands Verantwortung für Frieden, Freiheit und Sicherheit in der Welt“ heißt es, dass die Bundesregierung Rüstungsexporte an Drittstaaten einschränken will. Kleinwaffen sollen „grundsätzlich“ nicht mehr in Drittländer exportiert werden. Außerdem verspricht die Bundesregierung, noch im Jahr 2018 die Rüstungsexportrichtlinien aus dem Jahr 2000 zu „schärfen“. Sie strebt eine „gemeinsame europäische Rüstungsexportpolitik“ an und will hierzu den Gemeinsamen Standpunkt der EU fortentwickeln.

Des Weiteren heißt es im Koalitionsvertrag: „Wir werden ab sofort keine Ausfuhren an Länder genehmigen, solange diese unmittelbar am Jemen-Krieg beteiligt sind. Firmen erhalten Vertrauensschutz, sofern sie nachweisen, dass bereits genehmigte Lieferungen ausschließlich im Empfängerland verbleiben. Wir wollen diese restriktive Exportpolitik mit Blick auf den Jemen auch mit unseren Partnern im Bereich der europäischen Gemeinschaftsprojekte verabreden.“

(1.02) Das Sondierungspapier zu Beginn der Koalitionsverhandlungen zwischen Union und SPD enthielt die Zusicherung von „Vertrauensschutz“ für bereits genehmigte Lieferungen noch nicht. Sie wurde erst während der eigentlichen Koalitionsverhandlungen in den Vertrag aufgenommen. Laut Zeitungsberichten hatten sich etliche Politiker aus Mecklenburg-Vorpommern, darunter insbesondere auch Ministerpräsidentin Manuela Schwesig (SPD), dafür eingesetzt, das ursprünglich klare Exportverbot aufzuweichen. Dies geschah vor dem Hintergrund eines Großauftrags zur Lieferung von 33 Patrouillenbooten an Saudi-Arabien, die von der Peene-Werft, die zur Lürssen-Gruppe gehört, im mecklenburg-vorpommerschen Wolgast gebaut werden sollen.² Die Genehmigung dieses Exportvorhabens nach Kriegswaffenkontrollgesetz erfolgte bereits 2015, und in den Jahren 2016 und 2017 wurden bereits die ersten Schiffe an Saudi-Arabien geliefert (vgl. Kapitel 4.2). Schon damals durften die beteiligten Unternehmen eigentlich nicht mit einer Genehmigung und dem daraus resultierenden Vertrauensschutz rechnen, da Saudi-Arabien zum

¹ Bundesregierung, Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Berlin 2018.

² Peene-Werft darf nun doch Boote nach Saudi-Arabien liefern, Nordkurier Online, 7. Februar 2018.

Genehmigungs- sowie zum Antragszeitpunkt bereits in bewaffnete Handlungen im Jemen involviert war.

Kurz nachdem der Koalitionsvertrag unterzeichnet worden war und die neue Bundesregierung ihre Arbeit aufgenommen hatte, wurde bekannt, dass noch die vorangehende, weiterhin geschäftsführende Bundesregierung den Export von acht Patrouillenbooten für Saudi-Arabien genehmigt hatte. Peter Altmaier (CDU), der seit dem 14. März amtierende, neue Bundeswirtschaftsminister, hatte den Wirtschaftsausschuss des Bundestags in einem Schreiben vom 22. März 2018 darüber informiert.³ Die restlichen für den Export nach Saudi-Arabien vorgesehenen Patrouillenboote sollen vermutlich unter dem problematischen Verweis auf den „Vertrauensschutz“ ausgeliefert werden. Der Mord an dem saudi-arabischen Journalisten Jamal Kashoggi hat am 18. November 2018 zwar zu einem kurzzeitigen Stop dieser Politik geführt. Dieser ist aber zunächst nur auf zwei Monate befristet (siehe unten).

1.2 Keine Rüstungsexporte mehr für Jemen-Kriegs-Koalition?

(1.03) Zu den Staaten der von Saudi-Arabien angeführten Kriegs-Koalition zählen neben Saudi-Arabien auch die Vereinigten Arabischen Emirate, Ägypten, Bahrain, Jordanien, Kuwait, Marokko, der Senegal und der Sudan. Bis Juni 2017 gehörte auch Katar der Kriegs-Koalition an. Am stärksten involviert sind nach Saudi-Arabien die Vereinigten Arabischen Emirate – beide entsenden eine Vielzahl von Kampfflugzeugen, um mit Luftschlägen die Huthi-Rebellen im Jemen zu bekämpfen – sowie Ägypten, das sich mit Kriegsschiffen an der Seeblockade im Roten Meer sowie an der strategisch wichtigen Bab al-Mandab Meerenge beteiligt. Ungeachtet dessen erteilte die Bundesregierung zwischen 2015 und 2017 Genehmigungen für Rüstungsexporte im Gesamtwert von über 2,6 Milliarden Euro an diese drei Staaten.

³ GroKo genehmigt Rüstungslieferungen nach Saudi-Arabien, Spiegel Online, 22. März 2018.

Rüstungsexportgenehmigungen an Ägypten, die VAE und Saudi-Arabien, 2015-2017⁴

(Angaben in Mio. Euro)

| | Ägypten | VAE | Saudi-Arabien |
|------------------|----------|--------|---------------|
| 2015 | 18,72 | 107,28 | 270,04 |
| 2016 | 399,83 | 169,48 | 529,71 |
| 2017 | 708,26 | 213,87 | 254,46 |
| Insgesamt | 1.126,81 | 490,63 | 1.054,21 |

(1.04) Im Oktober 2018 wurde bekannt, dass die Bundesregierung seit ihrer Vereidigung im März 2018 insgesamt 87 Genehmigungen für Rüstungsexporte an Länder der von Saudi-Arabien angeführten Kriegs-Koalition genehmigt hat.⁵ Dies geht aus einer Antwort des Wirtschaftsministeriums auf eine Anfrage des Grünen-Bundestagsabgeordneten Omid Nouripour hervor. Für Saudi-Arabien wurden demnach zwischen dem 14. März und dem 23. September 2018 Rüstungsexporte im Wert von 254 Millionen Euro genehmigt; auf die restlichen Staaten der Kriegs-Koalition entfallen insgesamt 21,8 Millionen Euro (u.a. gut zehn Millionen für Ägypten und knapp fünf Millionen für die Vereinigten Arabischen Emirate).⁶ Aufgrund der Meldung von Wirtschaftsminister Peter Altmaier an den Bundestag im September 2018 ist darüber hinaus bekannt, dass der Bundessicherheitsrat den Export von vier Radarsystemen für Artilleriegeschütze an Saudi-Arabien, den Export von 48 Gefechtsköpfen und 91 Zielsuchköpfen für Flugabwehrsysteme für Kriegsschiffe der Vereinigten Arabischen Emirate sowie 385 Panzerabwehrraketen für Jordanien genehmigt hat.⁷

⁴ Rüstungsexportberichte der Bundesregierung für die Jahre 2015, 2016 und 2017.

⁵ Dies sind neben Saudi-Arabien die Vereinigten Arabischen Emirate, Ägypten, Bahrain, Jordanien, Kuwait, Marokko, der Senegal und der Sudan.

⁶ Schriftliche Frage an die Bundesregierung im Monat September 2018. Frage Nr. 320, Antwort von Staatssekretär Ulrich Nußbaum (BMW) an Omid Nouripour (Bündnis 90/Die Grünen) vom 27. September 2018.

⁷ Deutschland liefert Rüstungsgüter für 254 Millionen Euro nach Saudi-Arabien, Spiegel Online, 1. Oktober 2018.

(1.05) Der finanziell größte Anteil der von der Bundesregierung 2018 genehmigten Rüstungsexporte an die Staaten der Kriegs-Koalition entfällt auf die Genehmigung von Patrouillenbooten für Saudi-Arabien. Diese sind Teil des oben erwähnten Großauftrags zur Lieferung von 33 Patrouillenbooten (siehe 1.1) und fallen aus Sicht der Bundesregierung unter die „Vertrauensschutz“-Regelung des Koalitionsvertrags. Laut Rüstungsexportbericht der Bundesregierung für das erste Halbjahr 2018 hat die Bundesregierung in diesem Zeitraum Rüstungsexporte an Saudi-Arabien im Wert von knapp 162 Millionen Euro genehmigt; so gut wie der gesamte Betrag entfällt auf Patrouillenboote und Teile für Patrouillenboote.⁸ Im dritten Quartal 2018 genehmigte die Bundesregierung sogar Rüstungsexporte im Wert von über 254 Millionen Euro an Saudi-Arabien.⁹ Damit ist die Golfmonarchie im dritten Quartal 2018 der mit Abstand größte Empfänger von deutschen Rüstungsgütern.

Insgesamt hat die Bundesregierung damit also bis Ende September 2018 Rüstungsexporte im Wert von über 416 Millionen Euro für Saudi-Arabien genehmigt. Bei den betreffenden Rüstungsgütern handelt es sich zum größten Teil um Patrouillenboote. Dass die Bundesregierung unter Verweis auf die Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse des betroffenen Unternehmens nicht bereit ist, der Öffentlichkeit Auskunft über die genaue Anzahl der bereits gelieferten Patrouillenboote zu geben,¹⁰ ist bezeichnend für die intransparente Informationspolitik im Hinblick auf Rüstungsexporte.

(1.06) Die Lieferung von Patrouillenbooten an Saudi-Arabien ist besonders umstritten, da die von Saudi-Arabien angeführte Kriegs-Koalition immer wieder die Weiterfahrt von Frachtern mit Versorgungsgütern für den Jemen blockiert. Diese Seeblockade ist ein schwerwiegender Verstoß gegen das humanitäre Völkerrecht.¹¹ Sie verschlimmert die Lage der Menschen im Jemen und trägt mit dazu bei, dass Millionen Menschen von einer Hungersnot bedroht sind. Die Vereinten Nationen sprechen von der derzeit schlimmsten humanitären Katastrophe weltweit.

Saudi-Arabien hatte bereits 2016 und 2017 die ersten Patrouillenboote aus Deutschland erhalten. Es ist nicht auszuschließen, dass diese an der Seeblockade

⁸ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im ersten Halbjahr 2018, Berlin 2018.

⁹ Schriftliche Frage an die Bundesregierung im Monat Oktober 2018. Frage Nr. 360, Antwort von Staatssekretär Ulrich Nußbaum (BMW) an Sevim Dağdelen (Die Linke) vom 31. Oktober 2018.

¹⁰ Siehe Schriftliche Frage an die Bundesregierung im Monat Oktober 2018. Frage Nr. 338 und Nr. 339, Antwort von Staatssekretär Ulrich Nußbaum (BMW) an Alexander S. Neu (Die Linke) vom 31. Oktober 2018.

¹¹ Deutsches Institut für Menschenrechte, Beihilfe zu Menschenrechtsverstößen vermeiden – außenpolitische Zusammenarbeit kritisch prüfen. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, 2017, S. 25-26.

beteiligt sind. Laut Medienberichten gibt es zumindest Hinweise darauf, dass dies der Fall sein könnte. So kamen im März 2018 zwei der aus Deutschland gelieferten Boote im Hafen von Dschizan, an der nördlichen Grenze zum Jemen, an und senden seitdem keine Transpondersignale mehr. Außerdem sind zwei der Patrouillenboote wiederholt in einen saudischen Hafen eingelaufen, in dem ein für den Jemen bestimmter Frachter mit Hilfsgütern festgehalten wurde.¹²

(1.07) Nach der Ermordung des Journalisten Jamal Khashoggi im Konsulat Saudi-Arabiens in Istanbul im Oktober 2018, äußerten sich Bundeskanzlerin Angela Merkel (CDU) und Außenminister Heiko Maas (SPD), zum ersten Mal kritisch in Bezug auf deutsche Rüstungsexporte an Saudi-Arabien. So sagte die Bundeskanzlerin am 21. Oktober 2018, dass Rüstungsexporte an Saudi-Arabien „in dem Zustand, in dem wir im Augenblick sind“ nicht stattfinden könnten.¹³ Ein Augenblick geht bekanntlich schnell vorbei und es ist bezeichnend, dass die Bundesregierung die Frage der Grünen-Bundestagsabgeordneten Agnieszka Brugger, ob denn die Bundesregierung nach der Ermordung von Jamal Khashoggi bereits erteilte Genehmigungen für Rüstungsexporte nach Saudi-Arabien einfrieren oder widerrufen wird, nicht beantwortet und sich auf ihre mittlerweile standardisierten Floskeln beschränkt, wonach sie eine restriktive und verantwortungsvolle Rüstungsexportpolitik verfolge.¹⁴ Im November 2018 wurde bekannt, dass der angekündigte Lieferstopp für Rüstungsexporte nach Saudi-Arabien nur auf zwei Monate begrenzt ist. Nach dieser Frist soll dann neu entschieden werden.¹⁵ Eine grundsätzliche Umkehr in der Rüstungsexportpolitik der Bundesregierung gegenüber Saudi-Arabien stellt dieser Stopp folglich nicht dar. Vielmehr steht zu befürchten, dass die Bundesregierung, nachdem Saudi-Arabien die Tat eingestanden und Schuldige präsentiert hat und das mediale Echo abgeklungen ist, wieder zur Tagesordnung übergehen und weiterhin Rüstungsexporte für Saudi-Arabien genehmigen wird.

¹² Sind aus Deutschland gelieferte Kriegsschiffe indirekt an Blockade des Jemen beteiligt?, Stern.de, 11. September 2018.

¹³ Merkel gegen Rüstungsexporte nach Saudi-Arabien, Zeit Online, 22. Oktober 2018.

¹⁴ Schriftliche Frage an die Bundesregierung im Monat Oktober 2018. Frage Nr. 297, Antwort von Staatssekretär Ulrich Nußbaum (BMW) an Agnieszka Brugger (Bündnis 90/Die Grünen) vom 26. Oktober 2018.

¹⁵ Lieferstopp nach Saudi-Arabien gilt nur für zwei Monate, Spiegel Online, 23. November 2018.

1.3 Keine Kleinwaffenexporte mehr an Drittstaaten?

(1.o8) Um die Auslegung des Koalitionsvertrags bezüglich des Exports von Kleinwaffen an Drittstaaten gibt es Diskussionen. Der Gesamtwert für die Genehmigung der Ausfuhren von Kleinwaffen belief sich im ersten Halbjahr 2018 auf 14,8 Millionen Euro. Davon entfallen nur 16.905 Euro auf Exportgenehmigungen an Drittstaaten. Dabei handelt es sich um wenige Gewehre und Maschinenpistolen für den Vatikanstaat und um Teile für Maschinenpistolen für die VN-Mission in der Zentralafrikanischen Republik.¹⁶ Dieser Wert beinhaltet jedoch nicht die Zahlen für die sogenannten leichten Waffen. Darunter fallen etwa Granatwerfer, tragbare Luftabwehrsysteme (MANPADS) oder schwere Maschinengewehre (siehe auch Kap. 4.3).¹⁷

Wie aus der Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke hervorgeht, wurde im ersten Halbjahr 2018 zumindest in einem Fall der Export von leichten Waffen an einen Drittstaat genehmigt. Es handelt sich dabei um Panzerabwehrwaffen im Wert von 8,6 Millionen Euro für Mexiko.¹⁸ Es stellt sich also die Frage, ob es sich hierbei um eine Ausnahme handelt oder ob die Bundesregierung das angekündigte grundsätzliche Exportverbot für Kleinwaffen an Drittstaaten so auslegt, dass leichte Waffen nicht darunter fallen. Folgt man der Kleinwaffendefinition der Europäischen Union, auf die sich die Bundesregierung auch in ihren Kleinwaffen-grundsätzen bezieht, dann darf dies nicht der Fall sein. Diese Definition schließt leichte Waffen mit ein Aus einer Antwort des Wirtschaftsministeriums auf eine Anfrage der Grünen-Bundestagsabgeordneten Katja Keul geht allerdings hervor, dass die Bundesregierung ihre Beratungen zu dieser Frage noch nicht abgeschlossen hat.¹⁹

¹⁶ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im ersten Halbjahr 2018, Berlin 2018.

¹⁷ Siehe hierzu Auswärtiges Amt, Kleinwaffen und leichte Waffen, zugänglich unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/abruestung-ruestungskontrolle/-/207114> (26.11.2018).

¹⁸ Bundestagsdrucksache 19/4193 vom 10. September 2018, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dağdelen u.a. (Die Linke) „Export von Kleinwaffen im ersten Halbjahr 2018“.

¹⁹ Schriftliche Frage an die Bundesregierung im Monat September 2018. Frage Nr. 177, Antwort von Staatssekretär Ulrich Nußbaum (BMW) an Katja Keul vom 12. September 2018.

1.4 Verbesserungen bei den deutschen und europäischen Regeln für Rüstungsexporte?

(1.09) Im Hinblick auf die im Koalitionsvertrag in Aussicht gestellte Schärfung der Rüstungsexportrichtlinien aus dem Jahr 2000 hat sich bis zum Redaktionsschluss dieses Berichts nichts getan. Was genau die Regierungskoalition hier beabsichtigt, bleibt, auch durch die unscharfe Formulierung im Koalitionsvertrag, unklar. Mit einem Rüstungsexportkontrollgesetz, wie es etwa von Bündnis 90/Die Grünen,²⁰ aber auch von der GKKE schon seit längerem gefordert wird,²¹ ist jedenfalls nicht zu rechnen. In einer Antwort des Wirtschaftsministeriums auf eine Anfrage der Grünen-Bundestagsabgeordneten Katja Keul geht hervor, dass die Bundesregierung ihre Beratungen zur Umsetzung der Aussagen zur Rüstungsexportpolitik im Koalitionsvertrag, insbesondere zur dort angekündigten Schärfung der Politischen Grundsätze der Bundesregierung, noch nicht abgeschlossen hat.²²

(1.10) Auch im Hinblick auf die angekündigte Fortentwicklung des Gemeinsamen Standpunktes der EU zu Rüstungsexporten (vgl. Kapitel 6.2) ist keine Bewegung zu erkennen. Ursprünglich hatten die Mitgliedstaaten der EU geplant, die Überprüfung und Fortentwicklung des Gemeinsamen Standpunktes bis Ende 2018 abzuschließen. Mittlerweile ist klar, dass frühestens im Frühjahr 2019 mit einem Ergebnis zu rechnen ist. Die Bundesregierung erweckt dabei nicht den Eindruck, dass sie einen ambitionierten Plan zur Stärkung des Gemeinsamen Standpunktes verfolgt. Vielmehr scheint sie bestrebt, bei zukünftigen deutsch-französischen Gemeinschaftsprojekten im Rüstungsbereich, etwa bei der geplanten gemeinsamen Entwicklung von Kampfpanzern und -flugzeugen, weniger strenge Exportregeln anzuwenden. So einigten sich Bundesverteidigungsministerin Ursula von der Leyen (CDU) und ihre französische Amtskollegin Florence Parly darauf, einen Großteil der geplanten gemeinsamen Rüstungsvorhaben nach den Regeln des sogenannten Schmidt-Debré-Abkommens von 1972 zu produzieren. Demnach darf keine der beiden Regierungen die jeweils andere am Export der gemeinsam entwickelten oder produzierten Waffensysteme hindern.²³ Hierzu ist jedoch anzumerken, dass auch im Völkerrecht der Grundsatz des „lex posterior derogat legi priori“ gilt: Der Rückgriff auf ein halbes Jahrhundert alte informelle Absprachen kann spätere inner- und zwischenstaatliche

²⁰ Bundestagsdrucksache 19/1849 vom 25. April 2018, Antrag der Abgeordneten Katja Keul u.a. und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen „Ein Rüstungsexportkontrollgesetz endlich vorlegen“.

²¹ GKKE-Rüstungsexportbericht 2016, Bonn/Berlin 2017, S. 94-108; GKKE-Rüstungsexportbericht 2017, Bonn/Berlin 2018, S. 74-77.

²² Schriftliche Frage an die Bundesregierung im Monat September 2018. Frage Nr. 177, Antwort von Staatssekretär Ulrich Nußbaum (BMW) an Katja Keul vom 12. September 2018.

²³ Schlupfloch gesucht, Der Spiegel, Nr. 27, 30. Juni 2018.

Regeln wie den Gemeinsamen Standpunkt und die Politischen Grundsätze nicht außer Kraft setzen. Das gilt auch für die deutsch-französische Zusammenarbeit bei der Entwicklung und Produktion eines gemeinsamen Kampfpanzers und Kampffliegers. Ungeachtet des voraussichtlich enormen politischen, militärischen und wirtschaftlichen Gewichts eines gemeinsamen Konzepts für das Luftkampfsystem FCAS, ein neues Kampfpanzersystem und mögliche weitere Projekte bilateraler Rüstungszusammenarbeit etwa im Marinebereich darf der deutsche Rüstungsexportkontrollpolitische Acquis dadurch nicht gefährdet werden. Auf jeden Fall müssen bei Drittlandsexporten weiterhin auch die deutschen Regeln Beachtung finden."

1.5 Bewertung und Forderungen an die Bundesregierung

(1.11) Die GKKE begrüßt, dass sich CDU, SPD und CSU in ihrem Koalitionsvertrag darauf geeinigt haben, die Rüstungsexporte für Drittländer einzuschränken. Der in den letzten Jahren konstant hohe Anteil von Rüstungsexporten aus Deutschland an diese Länder (siehe Kapitel 4.1), von denen viele in Spannungsgebieten liegen und eine problematische Menschenrechtslage aufweisen, zeigt deutlich, wie wichtig hier ein Umsteuern ist. Die GKKE wird die Rüstungsexportpolitik der Bundesregierung in den kommenden Jahren auch an diesem selbst gesetzten Ziel messen.

(1.12) Die GKKE begrüßt ebenfalls die Festlegung der Bundesregierung, grundsätzlich keine Kleinwaffen mehr in Drittländer zu exportieren. Allerdings weist die GKKE auf die Problematik der Formulierung „grundsätzlich“ hin. Diese kann so interpretiert werden, dass Ausnahmen von diesem Grundsatz zulässig sind. Die GKKE hält die Möglichkeit, hier von vorneherein Ausnahmen zuzulassen, nicht für sinnvoll. Sie plädiert deshalb dafür, eine explizite Begründungspflicht für solche Ausnahmen einzuführen. Die Bundesregierung müsste detailliert darlegen, warum sie im Einzelfall von ihren Grundsätzen abweicht und warum sie keine Risiken sieht, dass die Waffen in die falschen Hände gelangen.²⁴ Andernfalls droht eine ähnliche Entwicklung wie beim Export von Kriegswaffen an Drittstaaten insgesamt. Auch diese sollten laut den Politischen Grundsätzen der Bundesregierung zum Rüstungsexport „grundsätzlich“ nicht erfolgen, sind aber schon längst nicht mehr die Ausnahme, sondern die Regel. Die GKKE spricht sich außerdem dafür aus, auch die sogenannten leichten Waffen in das Exportverbot von Kleinwaffen für Drittstaaten einzubeziehen. Sie hatte dies so bereits in ihrem letztjährigen Rüstungsexportbericht gefordert.²⁵ Leichte Waffen wie

²⁴ Vgl. Max M. Mutschler/Marius Bales, Begründungspflicht statt laissez faire. Empfehlungen an die neue Bundesregierung für eine Reform der deutschen Rüstungsexportpolitik, Bonn: Bonn International Center for Conversion, 2017 (BICC-Policy Brief 7/2017).

²⁵ GKKE-Rüstungsexportbericht 2017, Bonn/Berlin 2018, S. 27.

Panzerabwehrraketen oder schwere Maschinengewehre werden in vielen Gewaltkonflikten weltweit eingesetzt und ihre Verbreitung ist schwer zu kontrollieren. Deshalb ist auch bei diesen Waffen besondere Vorsicht geboten.

(1.13) Die Erklärung im Koalitionsvertrag, ab sofort keine Rüstungsausfuhren an Länder zu genehmigen, die unmittelbar am Jemen-Krieg beteiligt sind, wäre eigentlich sehr zu begrüßen. Diese Absichtserklärung wird allerdings durch die Zusicherung eines sogenannten Vertrauensschutzes für die Unternehmen und die – teilweise damit verbundene – Fortsetzung von Rüstungsexporten an die Staaten der Kriegs-Koalition wieder entwertet. Die GKKE verurteilt diese Rüstungsexporte, insbesondere die Genehmigungen für Patrouillenboote, aber auch die jüngsten abschließenden Genehmigungsentscheidungen der Bundesregierung zur Lieferung von Artillerie, Ortungsradarsystemen auf Trägerfahrzeugen mit Zubehör und adaptiven Panzerungskits für zugehörige Fahrerkabinen an Saudi-Arabien, aufs Schärfste.

(1.14) Die von Saudi-Arabien angeführte Koalition führt ihren Krieg im Jemen nach wie vor unter grober Missachtung des internationalen humanitären Völkerrechts – zum Schaden der Menschen, insbesondere der Zivilbevölkerung. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Patrouillenboote aus Deutschland im Rahmen der völkerrechtswidrigen Seeblockade gegen den Jemen eingesetzt werden. Ihr Export hätte deshalb nie genehmigt werden dürfen.

Die Bundesregierung betont immer wieder, dass die Aufrechterhaltung einer regelbasierten internationalen Ordnung in ihrem außen- und sicherheitspolitischen Interesse liegt. Die fortgesetzte Bewaffnung von Staaten der von Saudi-Arabien angeführten Koalition, die im Jemen Krieg führt, spricht dieser Aussage Hohn. Denn sie trägt nicht nur zum Leiden der Menschen im Jemen bei, sondern befördert auch die Aushöhlung zentraler Prinzipien des humanitären Völkerrechts, insbesondere der Prinzipien zum Schutz der Zivilbevölkerung. Die Staaten der Kriegs-Koalition verstoßen gegen diese Prinzipien²⁶ und Deutschland leistet mit seinen Rüstungsexporten Beihilfe zu diesem Bruch des humanitären Völkerrechts.²⁷

Allerdings leistet die Bundesregierung mit ihren Exportgenehmigungen für die Patrouillenboote nach Saudi-Arabien (wie zuvor schon bei anderen Rüstungsexporten nach Saudi-Arabien) nicht nur Beihilfe zum Bruch von Völkerrecht, sondern verstößt auch selbst gegen die völkerrechtlich verbindlichen Regeln des internationalen

²⁶ Die GKKE hat über die Kriegführung der von Saudi-Arabien angeführten Militärkoalition und über die internationale Kritik daran bereits berichtet; vgl. GKKE-Rüstungsexportbericht 2016, Bonn/Berlin 2017, S. 77-82.

²⁷ Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte, Beihilfe zu Menschenrechtsverstößen vermeiden – außenpolitische Zusammenarbeit kritisch prüfen, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, 2017.

Waffenhandelsvertrags (Arms Trade Treaty, ATT) und des Gemeinsamen Standpunktes der EU zur Ausfuhr von Militärgütern und Militärtechnologie.²⁸ Beide völkerrechtlich verbindlichen Instrumente legen fest, dass der Export von Waffen zu untersagen ist, wenn ein klares Risiko besteht, dass diese zur Verletzung des humanitären Völkerrechts eingesetzt werden. Die GKKE sieht ein solches Risiko, angesichts der maßgeblich von Saudi-Arabien implementierten Seeblockade, eindeutig als gegeben.

Die Bundesregierung schwächt mit ihren Rüstungsexporten an die Kriegs-Koalition den ATT und den Gemeinsamen Standpunkt der EU zur Ausfuhr von Militärgütern und Militärtechnologie. Sie untergräbt damit auch die Glaubwürdigkeit ihres Bekenntnisses zur Aufrechterhaltung einer regelbasierten internationalen Ordnung.

(1.15) Mit ihren positiven Lieferentscheidungen über Rüstungsexporte an Saudi-Arabien und weitere Staaten der Kriegs-Koalition verstößt die Bundesregierung aus Sicht der GKKE außerdem eklatant gegen das Kriegswaffenkontrollgesetz und gegen ihre eigenen politischen Grundsätze für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern. Schon die Verwicklung eines Empfängerlandes in drohende bewaffnete Auseinandersetzungen schließt gemäß III. Ziff. 5 dieser Grundsätze eine Belieferung aus. Das gilt erst recht, wenn das Land in eine aktuelle bewaffnete Auseinandersetzung verwickelt ist. Ganz offensichtlich liegt hier kein Fall des von Art. 51 der UN-Charta vorgesehenen Rechts auf Selbstverteidigung vor. Selbst wenn dies der Fall wäre, würde das Gebot der Verhältnismäßigkeit gelten, das Saudi-Arabien ganz offensichtlich nicht einhält. Die Politischen Grundsätze legen unmissverständlich fest: „Beschäftigungspolitische Gründe dürfen keine ausschlaggebende Rolle spielen“.²⁹

Das Kriegswaffenkontrollgesetz beinhaltet in § 6 Abs. 3 Nr. 1 gleichfalls ein Verbot, Ausfuhren zu genehmigen, wenn „die Gefahr besteht, dass die Kriegswaffen bei einer friedensstörenden Handlung, insbesondere einem Angriffskrieg, verwendet werden.“³⁰

(1.16) Die Rüstungsexportpolitik der Großen Koalition, der alten wie der neuen, gegenüber den Staaten der Jemen-Kriegs-Koalition, insbesondere im Hinblick auf Saudi-Arabien, ist – um es mit einem Wort zu sagen – desaströs: in erster Linie für die

²⁸ Simone Wisotzki, *Violating the Arms Trade Treaty. Arms Exports to Saudi Arabia and the Humanitarian Crisis in Yemen*, Frankfurt: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, 2018 (PRIF Spotlight 1/2018).

²⁹ Vgl. hierzu auch den Beitrag von Arnold Wallraff, *Waffen für die Welt*, Süddeutsche Zeitung, 4. Juni 2018.

³⁰ Vgl. hierzu Sebastian Roßner, *Beißhemmung der Politik*, Legal Tribune Online, 30. Oktober 2018.

Menschen im Jemen, aber auch für die Glaubwürdigkeit der Bundesregierung und der sie tragenden Parteien.

Den Worten im Koalitionsvertrag sind bislang keine Taten gefolgt. Dass dann kurz vor Amtsantritt der neuen Bundesregierung im März 2018 die noch amtierende, geschäftsführende Bundesregierung die Ausfuhr von weiteren acht Patrouillenbooten an Saudi-Arabien genehmigt hat, ist nur die, wenn auch konsequente, Fortführung einer zynischen Politik, für die das menschliche Leid jenseits der eigenen Grenzen keine Rolle spielt.

Dass es erst der Ermordung des Journalisten Jamal Khashoggi, über die in den Medien eingehend berichtet wurde, bedurfte, um die Bundesregierung wenigstens zu einem vorläufigen und kurzfristigen Rüstungsexportstopp für Saudi-Arabien zu bewegen, unterstreicht diesen Zynismus. Mit solch einem kurzfristigen Rüstungsexportstopp ist es nicht getan. Vielmehr sind aus Sicht der GKKE alle Rüstungsexporte an Staaten der Kriegsparteien im Jemen (Saudi-Arabien, die Vereinigten Arabischen Emirate, Ägypten, Bahrain, Jordanien, Kuwait, Marokko, Senegal und Sudan) ausnahmslos zu untersagen. Alle bereits erteilten Genehmigungen sind sofort zu widerrufen.

(1.17) Auch angesichts dieser Entwicklungen befürchtet die GKKE, dass die Bundesregierung ihre Absichtserklärungen aus dem Koalitionsvertrag zur Schärfung der eigenen Rüstungsexportrichtlinien sowie zur Fortentwicklung des Gemeinsamen Standpunktes der EU nicht tatkräftig umsetzen wird. Sie hat diesbezüglich, zumindest bis zum Redaktionsschluss dieses Berichts, keinerlei Ambitionen erkennen lassen.

Die GKKE erneuert in diesem Zusammenhang ihre Forderung nach einem Rüstungsexportkontrollgesetz. Ein solches Gesetz sollte unter anderem die inhaltlichen Kriterien des Gemeinsamen Standpunkts der EU in deutsches Recht übernehmen und auch die Politischen Grundsätze der Bundesregierung rechtsverbindlich machen.³¹

Die GKKE präsentiert außerdem eine Art „Werkzeugkasten“, welcher der Bundesregierung wie den im Deutschen Bundestag vertretenen Fraktionen gleichermaßen verschiedene Instrumente zur Verbesserung des bestehenden Regelwerks bietet. Diese „Werkzeuge“ unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Schärfegrade. Sie können einzeln übernommen, in manchen Fällen aber auch kombiniert werden. Aus Sicht der GKKE sollten die ausgewählten „Werkzeuge“ dann ebenfalls in Form eines Rüstungsexportkontrollgesetzes rechtsverbindlich gemacht werden.

³¹ GKKE-Rüstungsexportbericht 2016, Bonn/Berlin 2017, S. 94-108; GKKE-Rüstungsexportbericht 2017, Bonn/Berlin 2018, S. 74-77.

„Werkzeugkasten“ zur Verbesserung der Rüstungsexportkontrolle³²

1. Absolutes Verbot jeglicher Drittlandsexporte von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern.
2. Absolutes Verbot von Drittlandsexporten von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern; zulässig aber im Einzelfall zur Unterstützung von UN-legitimierten Einsätzen.
3. Grundsätzliches Verbot von Drittlandsexporten von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern mit a priori-Ausnahmen für bestimmte Länder (Listenansatz).
4. Wertmäßige Reduktion der Rüstungsexportgenehmigungen an Drittländer (unter Beachtung der dann geltenden jeweiligen Rüstungsexportregeln) im Verhältnis 1:1 zu einer Erhöhung des Verteidigungshaushaltes bzw. der investiven Ausgaben. Sicherstellung durch entsprechende bindende Haushaltsvermerke im Einzelplan 14. Freigabe nur, wenn die Bundesregierung die Einhaltung der Reduktionsregel dem Bundestags-Haushaltsausschuss nachgewiesen hat (der auch jetzt schon BMVG-Ausgaben ab einem bestimmten Schwellenwert zustimmen muss).³³
5. Keine Genehmigung für die Ausfuhr von Klein- und Leichtwaffen (gemäß Definition der Bundesregierung in ihren Kleinwaffengrundsätzen) sowie Munition an Staaten außerhalb der EU, Nato und NATO-gleichgestellten Staaten.
6. Gleiches Verbot bei Lieferung von Klein- und Leichtwaffen an nichtstaatliche Stellen in Drittstaaten.
7. Genehmigung für die Ausfuhr von Klein- und Leichtwaffen nur bei Anwendung der Alt-für-Neu Grundsätze, der Zulassung von Post Shipment-Kontrollen sowie der Flankierung durch Outreach-Maßnahmen.

³² Die hier aufgeführten Werkzeuge entstammen zu großen Teilen: Arnold Wallraff, Stellungnahme zum Thema „Export von Rüstungsgütern“ für die öffentliche Anhörung im Ausschuss für Wirtschaft und Energie des Deutschen Bundestages am 21. September 2018.

³³ Siehe hierzu Kapitel 5.2 dieses Berichts.

8. Genehmigung für die Ausfuhr von Klein- und Leichtwaffen sowie Munition nur mit der Auflage für die Empfängerstaaten, sich aktiv am UN-Waffenregister sowie am Kleinwaffenaktionsprogramm der Vereinten Nationen zu beteiligen, z.B. indem Staaten ihrer Berichtspflicht nachkommen und die Bestimmungen umsetzen.
9. Keine Genehmigung für die Ausfuhr von Rüstungsgütern an Staaten, die den internationalen Waffenhandelsvertrag (Arms Trade Treaty) nicht unterzeichnet haben.
10. Einführung einer Genehmigungspflicht schon für den Abschluss von Lizenzverträgen (wie in Frankreich und Schweden) für Kriegswaffen und sonstige Rüstungsgüter.
11. Verbot der Vergabe von Lizenzen zur Produktion von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern (KWKG / AWG) in Drittstaaten einschließlich des Exports von Technologien zu deren Herstellung.
12. Möglichkeit eines Widerrufs für in der Vergangenheit erteilte Lizenzgenehmigungen und Technologieausfuhren in Drittländer zur Herstellung von Kleinwaffen sowie deren Munition.
13. Untersagungsmöglichkeit für den Export nicht gelisteter, für eine Herstellung konventioneller Rüstungsgüter bestimmter Dual-Use-Güter bzw. Technologien generell und damit auch für Nicht-Embargoländer.
14. Analog zu den Kleinwaffengrundsätzen, weitere selbstbindende Grundsätze für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern anderer Kategorien wie Marine, Luftwaffe, Heer statt absoluter oder relativer Exportverbote.
15. Beseitigung des Genehmigungsanspruches in § 8 des Außenwirtschaftsgesetzes zumindest für den Export von Rüstungsgütern an Drittstaaten.
16. Gesetzliche Klarstellung, dass alle Genehmigungen nach Kriegswaffenkontrollgesetz und Außenwirtschaftsgesetz nur unter Widerrufsvorbehalt erteilt werden.

17. Grundsätzliche Befristung von Genehmigungen von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern – ggf. Verlängerungsmöglichkeit – z.B. auf zwei Jahre; evtl. Differenzierung nach EU/NATO/gleichgestellte, sonstige Drittstaaten (so schon 2003-2016 z.T. mit nur ½ Jahren gegenüber Drittstaaten).
18. Nachweis des Vorhandenseins eines internen Compliance-Programms vor der Bescheidung durch alle Ausführer von Rüstungsgütern nach AWK und KWKG. Dies ist im Nachgang im Einzelfall zu prüfen und die Genehmigung ggf. zu widerrufen.
19. Verneinung der Zuverlässigkeit eines Exporteurs nach KWKG und AWG auch schon bei Anhaltspunkten für eine persönliche Unzuverlässigkeit einzelner Handelnder im Unternehmen oder bei einem Organisationsmangel.
20. Einführung eines Genehmigungsvorbehalts für die technische Unterstützung durch Deutsche in Drittländern zur Entwicklung von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern und zum Aufbau von Kapazitäten zur Rüstungsproduktion.³⁴
21. Einführung eines Genehmigungsvorbehalts für die Gründung von Joint Ventures und Tochterunternehmen deutscher Unternehmen im Ausland mit Bezug zur Herstellung von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern sowie für den Anteilserwerb an solchen Unternehmen durch deutsche Unternehmen.³⁵
22. Einführung einer/s Rüstungsexportbeauftragten beim Deutschen Bundestag, nach dem Vorbild der/s Wehrbeauftragten, zur Überprüfung der Einhaltung der für den Rüstungsexport geltenden Regeln.

³⁴ Siehe hierzu Kapitel 5.1 dieses Berichts.

³⁵ Ebd.

(1.18) Im Hinblick auf die Fortentwicklung des Gemeinsamen Standpunkts der EU und die Stärkung der Rüstungsexportkontrolle auf europäischer Ebene fordert die GKKE die Bundesregierung dazu auf, sich für eine kohärentere Rüstungsexportpolitik der EU-Mitgliedstaaten einzusetzen. Und zwar nicht durch eine Absenkung der eigenen Standards, sondern durch eine Stärkung der bestehenden Regelungen des Gemeinsamen Standpunkts der EU.

Die GKKE macht hierzu in Kapitel 6.2 dieses Berichts eine Reihe von Vorschlägen, wie dies umgesetzt werden könnte. Für zentral erachtet sie dabei unter anderem auch eine Verbesserung des institutionellen Rahmens zur Umsetzung des Gemeinsamen Standpunkts und schließt sich deshalb der Forderung des Europäischen Parlaments nach der Einrichtung eines Aufsichtsgremiums für die Überwachung der Rüstungsexporte der EU-Mitgliedstaaten an.³⁶

³⁶ Europäisches Parlament, Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. September 2017 zu Waffenexporten und der Umsetzung des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP (2017/2020(INI)), Straßburg 2017.

2 Die Berichterstattung durch die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung

2.1 Auftrag

(2.01) Die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) legt zum zweiundzwanzigsten Mal seit 1997 einen Rüstungsexportbericht vor. Der Bericht wird von der GKKE-Fachgruppe „Rüstungsexporte“ erstellt. Ihn gehören Fachleute von Universitäten sowie wissenschaftlichen Forschungsinstituten, der kirchlichen Friedensarbeit und Entwicklungszusammenarbeit sowie aus Nichtregierungsorganisationen an. Der Bericht stellt öffentlich verfügbare Informationen über die deutschen Ausfuhren von Kriegswaffen und Rüstungsgütern bzw. deren Genehmigung im Jahr 2017, sowie im ersten Halbjahr 2018 zusammen und bewertet die Rüstungsexportpolitik aus Sicht der Friedens-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik. Mit einem Blick auf das europäische Rüstungsexportkontrollsystem will der Bericht der Entwicklung einer zunehmenden Europäisierung der Rüstungsindustrie und der Rüstungspolitik gerecht werden. Der Bericht soll dem öffentlichen Dialog über diesen Politikgegenstand dienen. Außerdem will er mit seinen Informationen und Argumentationsmustern die Meinungsbildung im kirchlichen Raum unterstützen.

(2.02) Die kontinuierliche Berichterstattung der GKKE findet weithin politische Anerkennung und Aufmerksamkeit. Dies zeigte sich unter anderem daran, dass die GKKE eingeladen wurde, im Rahmen des vom Bundeswirtschaftsministerium zwischen Oktober 2016 und März 2017 durchgeführten Konsultationsprozess zur „Zukunft der Rüstungsexportkontrolle“ eine Stellungnahme abzugeben und der insgesamt fünf Anhörungen teilzunehmen.³⁷ Außerdem nahm ein Mitglied der GKKE-Fachgruppe „Rüstungsexporte“ als Sachverständiger an der öffentlichen Anhörung des Wirtschaftsausschusses des Bundestags am 26. September 2018 zur Rüstungsexportpolitik teil.

Die GKKE hätte es begrüßt, wenn das Bundeswirtschaftsministerium das im Jahr 2015 eingerichtete Dialogforum zum Thema Rüstungsexporte fortgesetzt hätte. Bedauerlicherweise zeigt sich das Bundeswirtschaftsministerium seit dem Antritt der neuen Bundesregierung im Jahr 2018 an der Fortsetzung dieses Dialogs zwischen den Ressorts, Vertretern der Rüstungsindustrie und zivilgesellschaftlichen Gruppen bislang nicht weiter interessiert.

³⁷ Siehe hierzu Kapitel 5.1 dieses Berichts sowie den GKKE Rüstungsexportbericht 2017, Bonn/Berlin 2018, S. 74 ff.

2.2 Politisch-ethische Beurteilung

Vorbemerkung

(2.03) Die GKKE erläutert in den nachfolgenden Ausführungen die Gründe und Kriterien ihrer kritischen Position zur Rüstungsexportpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Damit dokumentiert die GKKE zunächst den Konsens innerhalb ihrer Fachgruppe, in der durchaus unterschiedliche Haltungen vertreten sind. Diese Kriterien sollen auch andere zur eigenen Urteilsbildung anregen. Außerdem begründet die GKKE auf diese Weise ihre Bewertungen aktueller Kontroversen in Politik und Öffentlichkeit, die Gegenstand der jährlichen GKKE-Rüstungsexportberichte sind. Die entfaltete ethische Reflexion einschließlich ihrer Bedingungen und Konkretionen begleitet die einschlägigen philosophischen, rechtlichen oder politischen Diskurse und sucht den Dialog mit ihnen. Sie dient zudem als Bezugspunkt einer ständig gebotenen kritischen Reflexion der eigenen Sicht.

Ethische Position

(2.04) Die GKKE geht von einer ethisch qualifizierten Position aus: Beim grenzüberschreitenden Transfer von Kriegswaffen und Rüstungsgütern handelt es sich um die Weitergabe von Gewaltmitteln, Waren und Leistungen, die unmittelbar oder mittelbar den Tod von Menschen verursachen können. Leib, Leben und Freiheit von Menschen aber sind höchste Rechtsgüter und unterliegen dem Schutz der universalen Menschenrechte (Art. 2(2) Grundgesetz). Der Transfer von Waffen ist deshalb grundsätzlich nach denselben ethischen Kriterien zu beurteilen wie die Androhung oder Anwendung von Gewalt. Nur unter speziellen Voraussetzungen kann Rüstungstransfer legitim sein. Denn Gewalt ist und bleibt eines der schwersten Übel, das Menschen einander zufügen können.³⁸ Eine besondere Sorgfaltspflicht hinsichtlich dieser Transfers haben deshalb Staaten, die hier in Ausübung ihrer Souveränität einen Kontrollvorbehalt beanspruchen.

Parameter einer ethischen Urteilsbildung

(2.05) Die ethische Position zielt darauf ab, verbindliche Maßstäbe für das Handeln unter vergleichbaren Bedingungen zu nennen. Die ethische Position benennt mit der Würde des Menschen und den sie explizierenden Menschenrechten als höchsten Rechtsgütern verbindliche Maßstäbe für jegliches wirtschaftliches und politisches

³⁸ Vgl. Päpstlicher Rat *Justitia et Pax*, Der internationale Waffenhandel. Eine ethische Reflexion, hrsg. vom Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz, Bonn 1994.

Handeln. Eine ethische Urteilsbildung hat jedoch genau deren Realisierbarkeit in konkreten Fällen und angesichts von Zielkonflikten zu prüfen.³⁹ In Kenntnis der ethischen Verpflichtung sind Optionen und Folgen abzuwägen und Prioritäten zu bestimmen. Erst wenn dies in Problemfeststellung, Situationsanalyse, Normenauswahl, Urteilsbildung und reflektierende Rückschau eingeht, erfüllt das Urteil den Anspruch der ethischen Position.⁴⁰ Denn dann erst kann kritisch beurteilt werden, was auf dem Spiel steht, welche Handlungsalternativen, Chancen und Risiken bestehen, welche Normen in welcher Gewichtung und mit welcher Bindungskraft zur Geltung kommen und welche soziohistorischen Kontexte ein- und welche ausgeblendet wurden. Die Selbstbindung an die ethische Position schließt ein, sie auch dann als verbindliche Handlungsorientierung zu respektieren, wenn aktuelle Umstände anderes nahelegen und wenn das möglicherweise heißt, auf Vorteile zu verzichten, die andere nutzen.

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

Das Gebot der Transparenz

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

Folgende Kriterien geben Aufschluss über den erreichten Grad an Transparenz des Wissens: Verfügbarkeit von Informationen (Möglichkeit des Zugangs) – Verlässlichkeit (Belastbarkeit der Daten) – Reichweite (Erfassung aller in Frage kommenden Bereiche) – Präzision (Detailschärfe) – Vergleichbarkeit (Stimmigkeit der Informationen mit anderen Quellen) – Relevanz (Aussagekraft der Daten).⁴¹ Transparenz ist die erste

³⁹ Vgl. Wolfgang Huber, *Gerechtigkeit und Recht. Grundlinien christlicher Rechtsethik*, Gütersloh: Gütersloher Verlagshaus, 1996, S. 41.

⁴⁰ In Anlehnung an Heinz E. Tödt, *Kriterien evangelisch-ethischer Urteilsbildung. Grundsätzliche Überlegungen anlässlich der Stellungnahme der Kirchen zu einem Kernkraftwerk in Wyhl am Oberrhein*, in: Heinz E. Tödt (Hrsg.), *Der Spielraum des Menschen. Theologische Orientierung in den Umstellungskrisen der modernen Welt*, Gütersloh: GTB Siebenstern, 1979, S. 31-80.

⁴¹ Vgl. Eamon Surrey, *Transparency in the Arms Industry*, Stockholm: Stockholm International Peace Research Institut, 2006 (SIPRI Policy Paper No. 12), S. 38 f.; siehe auch: Bernhard Moltmann, *Im Dunkeln ist gut munkeln. Die Not mit der Transparenz in der deutschen Rüstungsexportpolitik*, Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, 2011 (HSFK-Standpunkt 1/2011).

Voraussetzung, geltende Normen vor einer verdeckten oder offenen Demontage zu schützen.

Kriterien der Beurteilung von Rüstungstransfers

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

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

Richtungsangabe über den Stellenwert einer nationalen oder europäischen Rüstungsindustrie, dient die Rüstungsexportpolitik einmal mehr als Nebenschauplatz für das Ringen um eine ungelöste außen- und sicherheitspolitische Weichenstellung.

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

Bewertungsbedingungen

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

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

Dienstleistungen und Infrastruktur im Zusammenhang von Rüstung und Sicherheit zunehmend an Relevanz. Vor allem sich rasch industrialisierende Empfängerländer sind am Erwerb von Technologie interessiert, um selbst einen eigenständigen Rüstungssektor aufzubauen. Hier besteht ein Nachholbedarf an Kontrolle wie auch an der ethischen Bewertung solcher Transfers.

- (3) *Der Zusammenhang zwischen Rüstungsexporten und Rüstungskontrolle*
Es erweist sich als falsch, Rüstungstransfers primär als außenwirtschaftliche Angelegenheit oder unter arbeitsmarktpolitischen Aspekten zu behandeln. Vielmehr untermauert der Zusammenhang zwischen weltweiter Rüstungsdynamik und Rüstungshandel einerseits und der Gewalteskalation in den vorwiegend innerstaatlichen Konflikten andererseits die Forderung nach einer Integration von Rüstungstransfers in Konzepte und Praxis von Rüstungskontrolle und Abrüstung sowie der Außen- und Sicherheitspolitik. Rüstungsexporte verhindern Abrüstung und heizen Rüstungsdynamiken an. Das Wissen um negative Folgen von Rüstungsgeschäften für Frieden und menschliche Entwicklung verlangt nach einer wirklich restriktiven Rüstungsexportpolitik.
- (4) *Die Problematik fragiler Staatlichkeit und regionaler Instabilität*
In vielen Konfliktregionen fehlt es an gesellschaftlich legitimierten Sicherheitsstrukturen. Herstellung und Wahrung des demokratisch legitimierten staatlichen Gewaltmonopols sind jedoch Voraussetzungen, um Sicherheit und Teilhabe der Menschen an öffentlichen Gütern zu gewährleisten. Dies kann Hilfen beim Aufbau von Polizei und Sicherheitskräften als legitimen Inhabern staatlicher Gewalt erfordern, in besonders zu rechtfertigenden Fällen auch die Lieferung von Waffen und Ausrüstung. Eine solche Lieferung kann aber nur dann erfolgen, wenn Sicherheitskräfte einer wirksamen gesellschaftlichen Kontrolle unterliegen und wenn eine hohe Wahrscheinlichkeit gegeben ist, dass sie zum Schutz der Bürgerinnen und Bürger vor rechtloser Gewalt und zur Bewahrung oder Durchsetzung eines gesellschaftlich legitimierten Gewaltmonopols eingesetzt werden. Dies gilt ebenfalls für die Weitergabe von Waffen und militärischer Ausrüstung bei internationalen Friedensmissionen oder im Falle der sogenannten „Ertüchtigung“ von Staaten. In deren Rahmen erhalten Staaten oder Regionalorganisationen Rüstungsgüter bzw. Ausstattungshilfe neben militärischer Beratung und Ausbildung. Diese sollen sie in die Lage versetzen, eigenständig innerhalb ihres Staatsgebiets oder im näheren Umfeld sicherheitspolitische Aufgaben wahrzunehmen. Werden dabei die

Grundsätze eines demokratisch legitimierten und rechtlich gebundenen Gewaltmonopols nicht beachtet, kann eine solche Politik jedoch dazu beitragen, innere Repression oder äußere Aggression zu ermöglichen. Die Risiken von Normenverletzungen und Instabilität nehmen dann zu. Die Bedingung von Sicherheit verhält sich somit komplementär, aber nicht übergeordnet zu einem Leben in friedlichen und gerechten Verhältnissen.

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

3 Trends im weltweiten Waffen- und Rüstungshandel

3.1 Entwicklungen des internationalen Waffenhandels

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

Zu den weltweit verlässlichsten Quellen gehört die jährliche Erhebung des Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). Bei der Erfassung der Daten wendet das Friedensforschungsinstitut andere Berechnungs- und Erhebungsmethoden an als die offiziellen Berichte der Bundesregierung und der EU. Deshalb kommt es im Vergleich zu offiziellen Zahlen in der Regel zu abweichenden Angaben. SIPRI wertet Informationen über die weltweiten Exporte von Großwaffen und ihren Komponenten in allgemein zugänglichen Quellen wie internationalen und nationalen Statistiken, Zeitschriften sowie Publikationen von Rüstungsherstellern aus. Um Schwankungen auf dem Weltmarkt zu berücksichtigen, wird dabei stets ein Fünfjahreszeitraum abgebildet. Die Zahlen von SIPRI zeichnen sich nicht nur durch eine transparente Methodik aus. Sie weisen darüber hinaus auch eine hohe Kontinuität auf und sind von Neutralität geprägt. In der Gesamtschau liefern die Berichte von SIPRI daher wertvolle Informationen zu allgemeinen Trends im internationalen Waffenhandel und sind trotz der bekannten Einschränkungen eine wichtige Grundlage für die Bewertung von Deutschlands Position im weltweiten Handel mit Großwaffen ihren Komponenten.⁴²

(3.02) Im März 2018 hat SIPRI seine aktuellen Daten zum weltweiten Handel mit Großwaffen vorgelegt. Das Volumen der globalen Waffentransfers hat sich im Zeitraum zwischen 2013 und 2017 gegenüber dem vorangegangenen Fünfjahreszeitraum (2008 bis 2012) um 10 Prozent erhöht. Damit setzt sich der Aufwärtstrend des internationalen Waffenhandels seit den frühen 2000er Jahren fort. Die fünf wichtigsten Exporteure sind die USA, Russland, Frankreich, Deutschland und

⁴² Die spezifischen Methoden zur Erfassung des internationalen Waffenhandels müssen in Betracht gezogen werden, wenn man die Zahlen von SIPRI für einen Vergleich heranzieht. Siehe auch: GKKE-Rüstungsexportbericht 2007, Bonn/Berlin 2008, S. 23 und 33; GKKE-Rüstungsexportbericht 2010, Bonn/Berlin 2011, S. 34 f.; Samuel Perlo-Freeman, Just how big is the international arms trade?, *Reinventing Peace*, 25. September 2017, abrufbar unter: <http://sites.tufts.edu/reinventingpeace/2017/09/25/just-how-big-is-the-international-arms-trade-part-1/> (26.11.2018).

China. Zusammengenommen sind diese fünf Staaten für 74 Prozent des weltweiten Handels mit Großwaffen verantwortlich.⁴³

Die wichtigsten Liefer- und ihre Abnehmerstaaten (2013 – 2017)

| Lieferstaaten | Anteil am weltweiten Handel mit Großwaffen | Wichtigste Abnehmer |
|---------------|--|--|
| USA | 34% | Saudi Arabien (18%), VAE (7,4%), Australien (6,7%) |
| Russland | 23% | Indien (35%), China (12%), Vietnam (10%) |
| Frankreich | 6,7% | Ägypten (25%), China (8,6%), Indien (8,5%) |
| Deutschland | 5,8% | Südkorea (14%), Griechenland (11%), Israel (8,7%) |
| China | 5,7% | Pakistan (35%), Bangladesch (19%), Algerien (10%) |

(Quelle: SIPRI Fact Sheet, März 2018)

(3.03) Die fünf größten Importeure zwischen 2013 und 2017, gemessen an ihrem Anteil am weltweiten Handel mit Großwaffen, waren Indien (12 Prozent), Saudi-Arabien (10 Prozent), Ägypten (4,5 Prozent), die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) (4,4 Prozent) und China (4 Prozent). Damit ist Indien nach wie vor der weltweit größte Importeur von Großwaffen. Saudi-Arabien behauptet den zweiten Platz.

Die fünf größten Abnehmer- und ihre wichtigsten Lieferstaaten (2013 – 2017)

| Empfänger | Anteil am weltweiten Handel mit Großwaffen | Wichtigste Lieferstaaten (Anteil an Gesamtlieferungen) |
|---------------|--|--|
| Indien | 12% | Russland (62%), USA (15%), Israel (11%) |
| Saudi-Arabien | 10% | USA (61%), Großbritannien (23%), Frankreich (3,6%) |
| Ägypten | 4,5% | Frankreich (37%), USA (26), Russland (21) |
| VAE | 4,4% | USA (58%), Frankreich (13%), Italien (6,6%) |
| China | 4,0% | Russland (65%), Frankreich (14%), Ukraine (8,4%) |

(Quelle: SIPRI-Fact Sheet, März 2018)

⁴³ Pieter D. Wezeman/Aude Fleurant/Alexandra Kuimova/Nan Tian/Simon T. Wezeman, Trends in International Arms Transfers, 2017, Stockholm: SIPRI, March 2018 (SIPRI Fact Sheet).

(3.04) Mit einem Anteil von 42 Prozent ist Asien (einschließlich Ozeanien) nach wie vor die größte Empfängerregion von Großwaffenlieferungen im Zeitraum 2013-17. Der Nahe und Mittlere Osten liegt mit einem Anteil von 32 Prozent auf Platz zwei der Empfängerregionen. Im Vergleich zum Zeitraum 2008-12 sind die Waffenimporte in den Nahen und Mittleren Osten um 103 Prozent angestiegen. Über die Hälfte (52 Prozent) aller Waffentransfers in die Region stammen aus den USA. Der Anteil Europas an den weltweiten Waffenimporten liegt bei 11 Prozent und ist im Vergleich zum Zeitraum 2008-12 um 22 Prozent zurückgegangen. Afrika kommt auf einen Anteil von 7,2 Prozent, Amerika auf 7,1 Prozent.

Anteil der Weltregionen am weltweiten Import von Großwaffen (2013 – 2017)

| Weltregion | Anteil am weltweiten Import von Großwaffen | Größte Abnehmer |
|-----------------------|--|--|
| Asien und Ozeanien | 42% | Indien, China, Australien |
| Naher/Mittlerer Osten | 32% | Saudi-Arabien, Ägypten, VAE |
| Europa | 11% | Großbritannien, Italien, Aserbaidschan |
| Afrika | 7,2% | Algerien, Marokko, Nigeria |
| Amerika | 7,1% | USA, Venezuela, Kanada |

(Quelle: SIPRI-Fact Sheet, März 2018)

3.2 Die deutsche Position im weltweiten Waffenhandel

(3.05) Laut den aktuellsten Zahlen von SIPRI liegt Deutschland mit einem Anteil von 5,8 Prozent am weltweiten Waffenhandel für den Zeitraum zwischen 2013 und 2017 auf Platz vier der weltweit größten Exporteure von konventionellen Großwaffen und Komponenten (z.B. Dieselmotoren); hinter den USA, Russland und Frankreich, aber im Gegensatz zum Vorjahr wieder knapp vor China. Im Vergleich zum Zeitraum zwischen 2008 und 2012 sind die deutschen Exporte von Großwaffen und deren Komponenten in den nachfolgenden fünf Jahren um 14 Prozent zurückgegangen. Dieser relative Rückgang muss jedoch im Kontext eines insgesamt zunehmenden Volumens des internationalen Waffenhandels betrachtet werden. Immerhin ist 2017 mit Exporten von Großwaffen und ihren Komponenten in einem finanziellen Volumen von 1,6 Milliarden TIV⁴⁴ ein deutlicher Rückgang im Vergleich zu 2016 zu erkennen, als der

⁴⁴ SIPRI gibt die Werte als sogenannten Trend Indicator Value (TIV) an. Der TIV basiert auf den bekannten Produktionskosten für ein bestimmtes Waffensystem und repräsentiert damit nicht automatisch den tatsächlichen Verkaufswert des Transfers. Weiterführend, siehe SIPRI, Arms Transfers Database, Sources and Methods, abrufbar unter: <https://www.sipri.org/databases/armstransfers/sources-and-methods> (26.11.2018).

entsprechende Wert mit über 2,8 Milliarden TIV den Höchstwert der vergangenen zehn Jahre erreicht hatte.⁴⁵

Deutsche Exporte von Großwaffen und deren Komponenten 2008-2017

| Jahr | Wert in Millionen TIV ⁴⁶ | Weltweite Platzierung |
|------|-------------------------------------|-----------------------|
| 2017 | 1.653 | 4 |
| 2016 | 2.813 | 3 |
| 2015 | 1.792 | 4 |
| 2014 | 1.762 | 3 |
| 2013 | 727 | 8 |
| 2012 | 820 | 7 |
| 2011 | 1.345 | 5 |
| 2010 | 2.735 | 3 |
| 2009 | 2.534 | 3 |
| 2008 | 2.378 | 3 |

(Quelle: SIPRI Arms Transfers Database)

(3.06) Zwischen 2013 und 2017 hat SIPRI deutsche Exporte von Großwaffensystemen und Komponenten an insgesamt 60 Staaten registriert, darunter Algerien, Brasilien, Kolumbien, Ägypten, Griechenland, Indonesien, Israel, Italien, Polen, Katar, Saudi-Arabien, Südkorea und die USA. Mit 49,7 Prozent entfiel fast die Hälfte des Gesamtwertes der erfassten deutschen Waffenausfuhren zwischen 2013 und 2017 auf den Schiffsexport. Es folgen Landsysteme (gepanzerte Fahrzeuge) mit 14,8 Prozent und Flugzeuge mit 12,6 Prozent.⁴⁷

(3.07) Jüngst hat Joachim Krause vom Institut für Sicherheitspolitik an der Universität Kiel die Methodik von SIPRI kritisiert und insbesondere die darauf basierende Einordnung Deutschlands in der Rangliste der weltweit führenden Waffenexporteure in Frage gestellt.⁴⁸ Aus seiner Sicht kommt Deutschland in den letzten Jahren eher auf

⁴⁵ SIPRI, Arms Transfers Database, abrufbar unter: <https://sipri.org/databases/armstransfers> (26.11.2018).

⁴⁶ Siehe Fußnote 9.

⁴⁷ SIPRI, Arms Transfers Database, abrufbar unter: <https://sipri.org/databases/armstransfers> (26.11.2018).

⁴⁸ Joachim Krause, Deutschlands Rolle im internationalen Handel mit konventionellen Waffen und Rüstungsgütern: Sind wir die „Waffenkammer der Welt“?, in: SIRIUS, Vol. 2, Nr. 2, 2018, S.

Platz fünf oder sechs, als auf Platz drei oder vier. Als Ausgangspunkt dieser Einschätzung dienen Krause die jeweils nationalen Angaben der Top-Rüstungsexportureure sowie die vermutete Intransparenz bei den nichtwestlichen Ländern. Problematisch daran ist, dass die Bundesregierung nur die Daten zu den tatsächlich erfolgten Exporten von Kriegswaffen bekannt gibt, nicht jedoch zu den tatsächlich erfolgten sonstigen Rüstungsgütern (hierfür erfahren wir nur die Genehmigungswerte, siehe Kapitel 4). Krause räumt dieses Problem ein, geht dann aber einfach davon aus, „[...] dass der Umfang sonstiger Rüstungsgüter unter dem Wert der Exporte von Kriegswaffen liegt, höchstens könnte eine Verdoppelung des Exportvolumens angenommen werden“.⁴⁹ Eine solche Annahme ist jedoch unplausibel. Auf belastbare Daten kann sich Krause damit nicht stützen – ganz im Gegenteil. In den letzten Jahren entfiel stets der größere Teil der Genehmigungswerte auf die sonstigen Rüstungsgüter. 2016 etwa entfielen in Deutschland weniger als ein Drittel der genehmigten Rüstungsexporte auf Kriegswaffen, 2017 waren es mit ca. 42,5 Prozent deutlich weniger als die Hälfte. Immerhin gesteht Krause selbst zu, dass Deutschland im Bereich des Exports von Großwaffensystemen und deren Hauptkomponenten „[...] einer der großen Akteure ist“.⁵⁰ Generell gilt, dass für den Schaden einer Genehmigung bzw. Lieferung von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern nicht die Globalzahl, sondern der einzelne Vorgang entscheidend ist. Schon eine Genehmigung von Kleinwaffen in überschaubarem Umfang kann den Tod vieler Menschen bewirken oder daran mitwirken.⁵¹

(3.08) Eine weitere Quelle für Daten zum internationalen Waffenhandel ist der jährlich vom US State Department herausgegebene Bericht „World Military Expenditures and Arms Transfers“ (WMEAT), der zuletzt im Dezember 2017 Zahlen für die Jahre 2005 bis 2015 vorgelegt hat.⁵² Dieser Bericht stützt sich jedoch auf Daten, die von der US-Regierung mit in den Publikationen nicht transparent gemachten Methoden gesammelt werden.

Laut WMEAT betrug der Wert der weltweiten Rüstungstransfers zwischen 2005 und 2015 im jährlichen Durchschnitt 161 Milliarden US-Dollar. Sein Volumen ist innerhalb

137-157.

⁴⁹ Ebd., S. 143 f.

⁵⁰ Ebd., S. 144.

⁵¹ Für eine kritische Auseinandersetzung mit den Argumenten von Krause, siehe das Interview mit Max Mutschler: Verharmlosung der Waffenexporte, Weltsichten, 9. August 2018, abrufbar unter: <https://www.welt-sichten.org/artikel/34831/verharmlosung-der-waffenexporte> (26.11.2018).

⁵² United States Department of State, World Military Expenditures and Arms Transfers 2017, Dezember 2017, abrufbar unter: <https://www.state.gov/t/avc/rls/rpt/wmeat/2017/index.htm> (26.11.2018). Die Angaben sind in konstanten Preisen für 2015.

dieses Zeitraums um ca. 66 Prozent angestiegen – von 115 Milliarden US-Dollar im Jahr 2005 auf 192 Milliarden US-Dollar 2015. Der deutsche Anteil am internationalen Waffenhandel betrug zwischen 2005 und 2015 laut WMEAT insgesamt 31,8 Milliarden US-Dollar. Im Durchschnitt sind das 2,9 Milliarden pro Jahr. Damit kommt Deutschland in diesem Zeitraum (2005-2015) auf einen durchschnittlichen Marktanteil von 1,8 Prozent und liegt damit auf Platz vier hinter den USA (79,9 Prozent), Russland (5,2 Prozent), und Frankreich (2,3 Prozent); China liegt mit 1,4 Prozent auf Platz fünf. Es muss aber darauf hingewiesen werden, dass besonders die Angaben zu den Rüstungsexporten der USA problematisch sind, da hier die WMEAT-Zahlen über die eigentlichen Exporte hinaus auch den Wert von Rüstungsgütern hinzuzählen, die im Ausland mit US-amerikanischer Unterstützung produziert werden.

3.3 Bewertung

(3.09) Der weltweite Waffenhandel ist über die letzten Jahre hinweg deutlich angestiegen. Dies zeigen sowohl die SIPRI-, als auch die WMEAT-Zahlen. Auch wenn die deutschen Waffenexporte im Vergleich zu anderen Staaten etwas zurückgegangen sind, zählt Deutschland immer noch zu den größten Exporteuren weltweit. Deshalb kann sich Deutschland aus Sicht der GKKE einer Mitverantwortung für die globale Rüstungsdynamik nicht entziehen. Besonders besorgniserregend ist nach wie vor der anhaltend starke Aufrüstungstrend im Nahen und Mittleren Osten. Viele Länder dieser Region sind in gewaltsame Konflikte involviert. Entsprechend hoch ist dort die Nachfrage nach Waffen und Rüstungsgütern. Deutschland hat zwar weniger Waffen in diese Region geliefert als Frankreich, Großbritannien oder die USA, aber auch Länder wie Saudi-Arabien, Ägypten und Katar zählten in den letzten Jahren zu den Empfängern größerer Waffenlieferungen aus Deutschland. Die GKKE beobachtet die massive Aufrüstung in der Region mit Sorge und kritisiert, dass Deutschland diese Entwicklung durch seine Rüstungsexportpolitik unterstützt, anstatt ihr entgegenzuwirken.

4 Deutsche Rüstungsexporte 2017/2018

4.1 Rüstungsausfuhren 2017: Genehmigungen, Ablehnungen, Empfänger

(4.01) Die folgenden Angaben zu den deutschen Rüstungsexporten im Jahr 2017 stützen sich auf Informationen, die dem „Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2017 (Rüstungsexportbericht 2017)“ vom 8. Juni 2018 entnommen wurden.⁵³ Die Bundesregierung gibt in ihren Informationen zu den deutschen Rüstungsexporten nur die Werte der erteilten Ausfuhrgenehmigungen bekannt, verbunden mit dem Hinweis auf ihre Erfahrung, dass die tatsächlichen Ausfuhrwerte unter den Genehmigungswerten lägen. Ein Nachweis darüber, ob und wieweit die Werte tatsächlich auseinanderliegen, ist jedoch bislang nicht erbracht worden.

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

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

Im Jahr 2017 hat die Bundesregierung hinsichtlich kommerzieller Transfers insgesamt (Einzel- und Sammelausfuhrgenehmigungen) die Ausfuhr von Rüstungsgütern und Kriegswaffen im Wert von 6,57 Mrd. Euro genehmigt. Damit hat sich dieser Wert im Vergleich zum Vorjahr (6,91 Mrd. Euro) nur geringfügig verändert.

⁵³ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2017 (Rüstungsexportbericht 2017), Berlin 2018.

Einzelgenehmigungen für die Ausfuhr von Rüstungsgütern

(4.02) Im Jahr 2017 erteilte die Bundesregierung insgesamt 11.491 Einzelausfuhrgenehmigungen für Rüstungsgüter im Wert von 6,242 Milliarden Euro. Im Jahr 2016 hatten 12.215 Einzelausfuhrgenehmigungen ein Volumen von 6,848 Milliarden Euro erreicht. Der Genehmigungswert ist also 2017 um rund 600 Millionen Euro (knapp neun Prozent) zurückgegangen. Damit sind die Genehmigungswerte für Einzelausfuhren nun zum zweiten Mal in Folge gesunken. Allerdings sind die Werte für die letzten drei Jahre (2015-2017) damit immer noch die drei höchsten Genehmigungswerte der vergangenen einundzwanzig Jahre, also seitdem die Bundesregierung öffentlich über die genehmigten Rüstungsexporte berichtet.

An Staaten, die der EU bzw. der NATO angehören oder diesen Staaten gleichgestellt sind, sind im Jahr 2017 Rüstungsausfuhren (Einzelgenehmigungen) im Wert von 2,448 Milliarden Euro genehmigt worden (2016: 3,180 Mrd. Euro). Dies entspricht 39,2 Prozent aller erteilten Einzelausfuhrgenehmigungen. Hauptabnehmer hiervon ist Litauen, für das unter anderem gepanzerte Fahrzeuge und Geländewagen genehmigt wurden. Es folgen die Vereinigten Staaten, für die vor allem Gewehre, Maschinenpistolen und weitere Kleinwaffen genehmigt wurden.

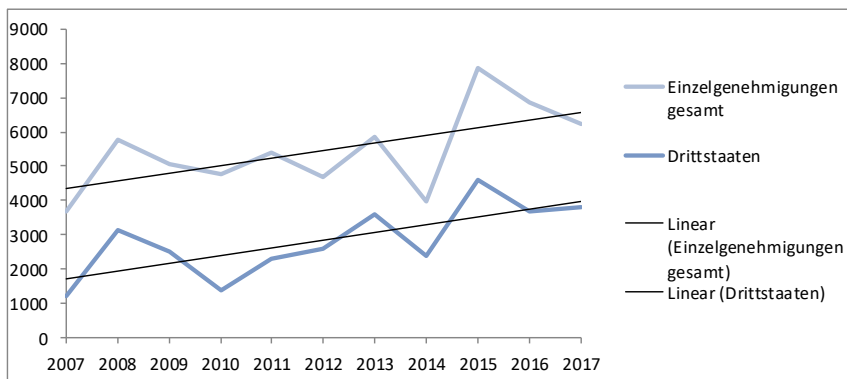
Für alle übrigen Staaten („Drittstaaten“) wurden 2017 Ausfuhren in Höhe von 3,795 Milliarden Euro genehmigt. Dies entspricht ca. 61 Prozent der Einzelausfuhrgenehmigungen. 2016 waren es 3,668 Milliarden Euro (54 Prozent). Der Rückgang des Gesamtwertes für Einzelgenehmigungen ist also auf einen Rückgang bei den Genehmigungen für Rüstungsexporte an der EU bzw. der NATO angehörenden oder diesen gleichgestellten Staaten zurückzuführen. Der Wert der genehmigten Rüstungsexporte an Drittstaaten hat sich demgegenüber leicht erhöht.

Einzelausfuhrgenehmigungen 2007 bis 2017: Insgesamt und an Drittstaaten⁵⁴

(Werte in Mio. Euro)

| Jahr | Einzelgenehmigungen gesamt | Davon an Drittstaaten | Anteil Drittstaaten in Prozent |
|------|-------------------------------|--------------------------|--------------------------------------|
| 2007 | 3.668 | 1.230 | 34 |
| 2008 | 5.788 | 3.141 | 54 |
| 2009 | 5.043 | 2.492 | 49 |
| 2010 | 4.754 | 1.383 | 29 |
| 2011 | 5.414 | 2.298 | 42 |
| 2012 | 4.704 | 2.604 | 55 |
| 2013 | 5.846 | 3.606 | 62 |
| 2014 | 3.961 | 2.404 | 61 |
| 2015 | 7.859 | 4.621 | 59 |
| 2016 | 6.848 | 3.668 | 54 |
| 2017 | 6.242 | 3.795 | 61 |

Abb. 1: Entwicklung der Werte der Einzelgenehmigungen von 2007 bis 2017 (in Mio. Euro)



Quelle: Eigene Darstellung.

⁵⁴ Ebd.

(4.03) Mit Algerien und Ägypten sind die beiden Hauptempfänger der 2017 genehmigten Rüstungsexporte Drittstaaten. Mit einem Gesamtgenehmigungswert von über 1,3 Milliarden Euro liegt Algerien auf Platz eins. Der Hauptteil dieses Wertes entfällt auf die Genehmigung einer Fregatte für die algerische Marine. Aber auch Geländewagen und Teile für gepanzerte Fahrzeuge wurden genehmigt. Der größte Teil des Genehmigungswertes für Ägypten entfällt mit über 700 Millionen Euro auf ein U-Boot für die ägyptische Marine. Hinzu kommen Torpedos, Flugkörper und weitere Rüstungsgüter. Saudi-Arabien liegt 2017 mit über 250 Millionen Euro an genehmigten Rüstungsexporten auf Platz sechs der Empfängerländer. Ursächlich hierfür ist vor allem die Genehmigung für den Export von Patrouillenbooten.

Genehmigungswerte (in Euro) Einzelgenehmigungen 2017 nach Staaten (Top 20)⁵⁵

| | | |
|-----|------------------------------|---------------|
| 1) | Algerien | 1.358.774.362 |
| 2) | Ägypten | 708.258.491 |
| 3) | Litauen | 492.606.168 |
| 4) | Vereinigte Staaten | 345.194.081 |
| 5) | Australien | 265.421.710 |
| 6) | Saudi-Arabien | 254.457.823 |
| 7) | Südkorea | 253.626.707 |
| 8) | Vereinigte Arabische Emirate | 213.866.923 |
| 9) | Vereinigtes Königreich | 168.015.319 |
| 10) | Niederlande | 151.815.643 |
| 11) | Österreich | 137.068.359 |
| 12) | Schweiz | 133.992.408 |
| 13) | Indien | 131.097.535 |
| 14) | Israel | 123.298.112 |
| 15) | Kanada | 122.590.872 |
| 16) | Indonesien | 107.962.648 |
| 17) | Frankreich | 90.525.113 |
| 18) | Singapur | 90.175.721 |
| 19) | Polen | 81.594.922 |
| 20) | Brasilien | 62.573.653 |

⁵⁵ Ebd.

(4.04) Die höchsten Werte erreichten im Jahr 2017 Einzelausfuhrgenehmigungen für militärische Ketten- und Radfahrzeuge (1,82 Milliarden Euro), Kriegsschiffe (1,26 Milliarden Euro), Bomben, Torpedos und Flugkörper (502 Millionen Euro) sowie militärische Luftfahrzeuge und -technik (471 Millionen Euro).

Sammelausfuhrgenehmigungen

(4.05) Sammelausfuhrgenehmigungen werden hauptsächlich für Rüstungsgüter erteilt, die im Rahmen von regierungsamtlichen Rüstungskooperationen mit anderen Ländern häufiger ein- und ausgeführt werden. In der Regel handelt es dabei um Kooperationen zwischen NATO- bzw. EU-Staaten. Aber auch Drittländer werden auf der Grundlage solcher Genehmigungen beliefert. Sammelausfuhrgenehmigungen werden im Hinblick auf Adressaten, Güter und Einzelumfang in den offiziellen Rüstungsexportberichten nicht weiter aufgeschlüsselt. Die Sammelausfuhrgenehmigungen erfassen das Gesamtvolumen, innerhalb dessen während eines mehrjährigen Zeitraums klar definierte Güter beliebig oft zwischen den zugelassenen Lieferanten und Empfängern im Rahmen eines Gemeinschaftsprojekts transferiert werden können. Der Wert des Rüstungsguts wird bei jedem Transfer von Deutschland in ein anderes Land verbucht. Die Bundesregierung verweist darauf, dass die Höchstwerte solcher Genehmigungen unterschiedlich stark ausgenutzt werden und die Gesamtwerte starken jährlichen Schwankungen unterliegen.⁵⁶

Im Jahr 2017 erteilte die Bundesregierung 37 Sammelausfuhrgenehmigungen mit einem Gesamtwert von 325 Millionen Euro. 2016 waren 12 Sammelausfuhrgenehmigungen im Gesamtwert von 58,7 Millionen Euro genehmigt worden. Dass die Werte für die Sammelausfuhrgenehmigungen starken Schwankungen unterliegen, zeigt der Blick auf die Genehmigungsentwicklung der letzten 20 Jahre. Dabei ist es in einzelnen Jahren auch zu Fehlbuchungen und ggf. zu extrem niedrigen Wertangaben gekommen, die in den Folgejahren zu korrigieren waren.

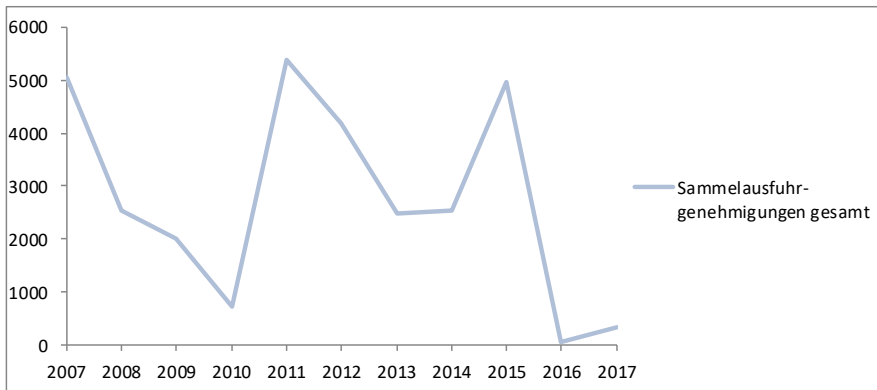
⁵⁶ Ebd., S. 21 f.

Sammelausfuhrgenehmigungen 1998 bis 2017⁵⁷

(Werte in Mio. Euro)

| Jahr | Volumen Sammelausfuhrgenehmigungen | Jahr | Volumen Sammelausfuhrgenehmigungen |
|------|---------------------------------------|------|---------------------------------------|
| 1998 | 5.577 | 2008 | 2.546 |
| 1999 | 334 | 2009 | 1.996 |
| 2000 | 1.909 | 2010 | 737 |
| 2001 | 3.845 | 2011 | 5.380 |
| 2002 | 2.550 | 2012 | 4.172 |
| 2003 | 1.328 | 2013 | 2.494 |
| 2004 | 2.437 | 2014 | 2.545 |
| 2005 | 2.032 | 2015 | 4.960 |
| 2006 | 3.496 | 2016 | 59 |
| 2007 | 5.053 | 2017 | 325 |

Abb. 2: Entwicklung der Werte der Sammelausfuhrgenehmigungen von 2007 bis 2017 (in Mio. Euro)



Quelle: Eigene Darstellung.

⁵⁷ Ebd.

(4.06) Unter die 2017 erteilten Sammelausfuhrgenehmigungen fallen auch Genehmigungen für sogenannte Gemeinschaftsprogramme, die bi- und multinationale Entwicklungs- und Fertigungsprogramme für Dual-Use- und Rüstungsgüter umfassen. Dazu zählen unter anderem zwei Sammelausfuhrgenehmigungen im Wert von etwas über 24 Millionen Euro im Rahmen einer Kooperation mit Belgien, Frankreich, Italien, Österreich, den Vereinigten Staaten und dem Vereinigten Königreich zur Produktion des Eurofighter Kampfflugzeugs, die laut Rüstungsexportbericht 2017 „für arabische Staaten“ bestimmt sind.⁵⁸

Abgelehnte Ausfuhranträge

(4.07) Entsprechend der „Politischen Grundsätze für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern“ von 2000 werden Anträge von Lieferungen an Mitgliedstaaten der EU und der NATO, sowie diesen gleichgestellten Staaten grundsätzlich nicht beschränkt. In speziellen Fällen jedoch wird von dieser Praxis eine Ausnahme gemacht, etwa bei der Gefahr, dass ein Re-Export die Sicherheit Deutschlands gefährden könnte. Die Ausfuhr von Kriegswaffen an Drittstaaten – also Staaten, die weder der EU noch der NATO angehören oder diesen Ländern gleichgestellt sind – ist nur in Ausnahmefällen zulässig. Auch beim Export sonstiger Rüstungsgüter besteht die Möglichkeit einer Ablehnung des Ausfuhrantrages.

2017 wurden 89 Anträge für die Genehmigung von Rüstungsausfuhren im Gesamtwert von etwas über 14 Millionen Euro abgelehnt (2016 waren es 61 Anträge mit einem Wert von knapp über 11 Millionen Euro). Die Ablehnungen machen damit nur 0,77 Prozent aus, wenn man die Gesamtzahl der eingegangenen Anträge auf Einzelausfuhrgenehmigungen zum Maßstab nimmt. Betrachtet man das finanzielle Volumen der Einzelausfuhrgenehmigungen, sind es sogar nur 0,23 Prozent. Darunter fanden sich Ausfuhranträge in die Türkei (4,85 Millionen Euro), nach China (2,89 Millionen Euro) und in den Irak (1,92 Millionen Euro).

Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass Rüstungsgeschäfte möglicherweise bereits im Wege von Voranfragen eine negative Beurteilung durch die Bundesregierung erfahren haben. Über die Anzahl oder Volumina negativ beschiedener Voranfragen macht die Bundesregierung keine Angaben. Zudem darf angenommen werden, dass Anträge für Geschäfte, bei denen Kaufinteresse besteht, sich die entsprechenden Firmen aber keine Chance auf eine Genehmigung ausrechnen, gar nicht erst gestellt werden. Um welche Volumina es sich dabei handelt, ist reine Spekulation.

Auch wenn eine exakte Zuordnung auf Grundlage der Informationen des Berichts der Bundesregierung nicht möglich ist, lässt sich sagen, dass im Berichtsjahr 2017 erneut

⁵⁸ Ebd., Anlage 9, Sammelausfuhrgenehmigungen (SAG) im Jahr 2017.

das Kriterium Sieben (Re-Export) des Gemeinsamen Standpunktes der EU zum Export von Militärtechnologie und Militärgütern bei Ablehnungen am häufigsten zur Anwendung kam. Es folgen die Kriterien Zwei (Achtung der Menschenrechte), Drei (innere Konfliktlage) sowie das Kriterium Eins (Einhaltung internationaler Verpflichtungen). Kriterium Vier (Frieden, Sicherheit und Stabilität in der Region) spielte nur in sechs Fällen eine Rolle; Kriterium Fünf (Nationale Sicherheit der Mitgliedstaaten) nur einmal. Die Kriterien Sechs (Verhalten gegenüber der internationalen Gemeinschaft) und Acht (Vereinbarkeit mit der technischen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Empfängerlandes) spielten bei den erteilten Ablehnungen keine Rolle.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(4.08) Interessant ist, dass in einigen Fällen Ausfuhranträge für bestimmte Rüstungsgüter unter Berufung auf eines oder mehrere der EU-Kriterien abgelehnt wurden, die Ausfuhr von Rüstungsgütern derselben Ausfuhrlistenposition an die jeweiligen Staaten jedoch trotzdem genehmigt wurde. So wurden beispielsweise Exporte von Rüstungsgütern mit der Positionen A0001 (Handfeuerwaffen sowie Zubehör), A0003 (Munition) und A0005 (Feuerleiteinrichtungen sowie Zubehör) an die Türkei unter Berufung auf die Kriterien Zwei, Drei und Sieben abgelehnt. Dennoch wurden andere Ausfuhr von Rüstungsgütern mit diesen Positionen für die Türkei genehmigt. Eine Erklärung hierfür könnten unterschiedliche vorgesehene Endnutzer oder Fluktuationen in der tagespolitischen Abwägung sein. Aus dem Bericht der Bundesregierung sind hierzu aber keine genaueren Informationen zu erhalten.

Entwicklungsländer als Abnehmer deutscher Rüstungslieferungen

(4.09) An Staaten, die seitens der OECD als Empfängerländer offizieller Entwicklungshilfe eingestuft werden, sind im Jahr 2017 Einzelgenehmigungen für die Ausfuhr von Rüstungsgütern im Wert von 2,77 Milliarden Euro erteilt worden.⁵⁹ Das entspricht gut 44 Prozent des Wertes aller 2017 erteilten Einzelgenehmigungen. Im Jahr 2016 waren Einzelausfuhrgenehmigungen im Wert von 2,53 Milliarden Euro an diese Ländergruppe gegangen (37 Prozent); 2015 waren es 1,16 Milliarden (15 Prozent) und 2014 727 Millionen (18 Prozent). Der bereits sehr hohe Wert von 2016 wurde damit im Jahre 2017 nochmals überschritten.

Wie im Vorjahr schlugen auch 2017 besonders die hohen Genehmigungswerte für Rüstungsexporte nach Algerien und Ägypten zu Buche. Bei den Rüstungsexportgenehmigungen an die am wenigsten entwickelten Länder (LDCs) handelt es sich häufig um Lieferungen an die dortigen EU- und VN-Missionen.

⁵⁹ Die Aufstellung folgt der Liste der Empfänger offizieller Entwicklungshilfe, die der Entwicklungshilfeausschuss der OECD für die Berichterstattung der Jahre 2014, 2015, 2016 und 2017 aufgestellt hat (DAC List of ODA Recipients effective for reporting on 2014, 2015, 2016 and 2017 flows). Exakte Vergleiche mit Genehmigungswerten für die vorangegangenen Jahre sind nicht möglich, weil sich mit der aktuellen DAC-Liste die Zuordnung der Länder nach Einkommensgruppen verändert hat. Die Berichterstattung der Bundesregierung bezieht sich seit 2008 ebenfalls auf die DAC-Liste. Der Rüstungsexportbericht 2017 enthält die aktuelle DAC-Liste als Anhang.

Ausfuhrgenehmigungen 2017 in Staaten, die offizielle Entwicklungshilfe erhalten⁶⁰

| | Ausfuhren 2017 in Mio. Euro | Wichtigste Empfängerländer |
|--|--|---|
| Am wenigsten entwickelte Länder (LDCs) | 33,56 | Die höchsten Genehmigungswerte unter den LDCs erreichte Afghanistan mit 22,17 Mio. Euro, überwiegend für Flugkörperabwehrsysteme für Luftfahrzeuge. Nach Mali wurden Lieferungen im Wert von 4,68 Mio. Euro, insbesondere für Geländewagen mit Sonderschutz für die dortige VN-Mission, genehmigt. Für den Südsudan wurde ebenfalls eine Lieferung von Geländewagen mit Sonderschutz im Wert von 1,27 Mio. Euro für die Botschaft, EU-Mission sowie World Bank genehmigt. |
| Andere Länder mit niedrigem Einkommen (other LICs; per capita GNI < \$ 1.045 in 2013) | 13,23 | Für Kenia ergab sich ein Genehmigungswert von 13,23 Mio. Euro für die Lieferung eines luftgestützten Aufklärungssystems. Der Genehmigungswert für Tadschikistan lag 2017 bei knapp 3.000 Euro für Entminungshelme, bestimmt für die dortige EU-Mission. |
| Länder mit niedrigem mittlerem Einkommen (LMICs; per capita GNI \$ 1.046 - \$ 4.125 in 2013) | 1.002,84 | Die höchsten Genehmigungswerte erreichen Ägypten (708,26 Mio. Euro), Indien (131,10 Mio. Euro), Indonesien (107,96 Mio. Euro) und Pakistan (32,40 Mio. Euro). |
| Länder mit höherem mittlerem Einkommen (UMICs; per capita GNI \$ 4.126 - \$ 12.745 in 2013) | 1.722,39 | Wie schon in den Vorjahren erreicht Algerien mit genehmigten Lieferungen im Wert von 1.358,77 Mio. Euro den Höchstwert. Es folgen Brasilien (62,57 Mio. Euro), Tunesien (58,24 Mio. Euro), China (40,78 Mio. Euro) und Malaysia (34,27 Mio. Euro). |

⁶⁰ Eigene Berechnung auf Grundlage der Daten aus dem Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2017 (Rüstungsexportbericht 2017), Berlin 2018.

(4.10) Die Bundesregierung nennt für die Gruppe der Entwicklungsländer im Jahr 2017 einen Wert von 1.048 Millionen Euro (2016: 581,1 Millionen) für die Einzelausfuhrgenehmigungen. Das entspricht 16,8 Prozent des Wertes aller erteilten Einzelausfuhrgenehmigungen.

Die Differenz zu den durch die GKKE errechneten 2,77 Milliarden Euro erklärt sich daraus, dass die Bundesregierung bei ihrer Aufrechnung die Länder mit höherem mittlerem Einkommen, also etwa auch Algerien, Brasilien oder Tunesien, nicht mit einbezieht.

4.2 Kriegswaffen 2017: Ausfuhr und Genehmigungen

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

Im Berichtsjahr 2017 sind Kriegswaffen im Wert von insgesamt 2,65 Milliarden Euro exportiert worden. Damit wird das bereits hohe Niveau des Vorjahres (2016: 2,5 Milliarden) noch leicht überschritten und erreicht den höchsten Wert der vergangenen zehn Jahre.

Lediglich 9,5 Prozent der Kriegswaffenausfuhren gingen 2017 in EU, NATO und NATO-gleichgestellte Staaten. Wie bereits im Jahr zuvor gingen damit über 90 Prozent der Kriegswaffenausfuhren an Drittstaaten. Davon entfiel der höchsten Werte auf Algerien (901,8 Millionen Euro) für eine Fregatte (MEKO A-200 AN) sowie 16 Lenkflugkörper (RBS-ö15). Ägypten (637,6 Millionen) erhielt aus Deutschland zwei U Boote der Klasse 209 (Typ 1400), wobei die Ausfuhr des ersten U-Boots bereits 2016 genehmigt worden war; Katar (350,9 Millionen Euro) zwölf Kampfpanzer (Leopard 2) sowie 25 Kampffahrzeuge (Fennek). Auch Indonesien erhielt Leopard 2 Kampfpanzer (21 Stück). An Südkorea wurden 149 Lenkflugkörper (TAURUS) exportiert. Saudi-Arabien erhielt 2017 für 110,3 Millionen Euro Kriegswaffen aus Deutschland. Dabei handelt es sich insbesondere um mehrere Patrouillenboote vom Typ CSB 40.⁶¹

⁶¹ Im Gegensatz zu den zuvor genannten Exporten von Kriegswaffen hat die Bundesregierung die Ausfuhr der Patrouillenboote an Saudi-Arabien nicht an das VN-Waffenregister berichtet, da die Boote mit einer Verdrängung von rund 210 Tonnen unterhalb der vom VN-Waffenregister vorgesehenen Grenze von 500 Tonnen liegen. Dementsprechend kann auf der Grundlage des Rüstungsexportberichts der Bundesregierung keine Aussage über die konkrete Zahl der 2017 exportierten Patrouillenboote nach Saudi-Arabien gemacht werden. Es dürfte sich aber um eine Zahl zwischen sechs und neun handeln. Vgl. das Handelsregister für

Die Türkei erhielt 2017 Kriegswaffen im Wert von 62,3 Millionen Euro aus Deutschland; Pakistan für 13,8 Millionen Euro und Indien für 22,1 Millionen Euro.

(4.12) Im Jahr 2017 wurden Einzelgenehmigungen für die Ausfuhr von Kriegswaffen im Wert von 2,65 Milliarden Euro erteilt. Das entspricht einem Anteil von ca. 42,5 Prozent des Gesamtwerts aller Einzelausfuhrgenehmigungen. Damit ist der Genehmigungswert für Kriegswaffen im Vergleich zum Vorjahr (2016: 1,88 Mrd. Euro, 27,5 Prozent) wieder deutlich angestiegen. 1,58 Milliarden Euro entfallen dabei auf Drittländer. Damit liegt der Anteil der Drittländer hier mit knapp 60 Prozent immer noch deutlich über der Hälfte, wenn auch ein Rückgang im Vergleich zu den beiden Vorjahren festzustellen ist (2016: 74 Prozent, 2015: 86 Prozent).

4.3 Ausfuhren von Kleinwaffen

(4.13) Im Jahr 2017 genehmigte die Bundesregierung die Ausfuhr von Kleinwaffen im Wert von 47,82 Millionen Euro. Damit ist dieser Wert im Vergleich zum Vorjahr leicht angestiegen (2016: 46,89 Millionen Euro). 2017 entfielen Genehmigungen im Wert von 15,1 Millionen Euro auf Drittländer; etwas weniger als im Vorjahr (2016: 16,38 Millionen Euro). Das entspricht einem Anteil von ca. 31 Prozent.

Erwähnt werden muss, dass die von der Bundesregierung angegebenen Werte für die Genehmigung der Ausfuhr von Kleinwaffen weder Gewehre ohne Kriegswaffenlisten (KWL)-Nummer, noch Revolver und Pistolen sowie Jagd- und Sportwaffen einschließen. Betrachtet man den Genehmigungswert für den gesamten Bereich der Ausfuhrlistenposition für Handfeuerwaffen (A0001), worunter auch Zubehör wie zum Beispiel Schalldämpfer oder Zielfernrohre fallen, so liegt dieser für 2017 bei 215,51 Millionen Euro (2016: 255,16 Millionen Euro).

Auch die Werte für den Export von sogenannten leichten Waffen, wie zum Beispiel Granatwerfer oder schwere Maschinengewehre, sind nicht in den von der Bundesregierung angegebenen Zahlen zu den Kleinwaffenexporten enthalten, obwohl die Kleinwaffendefinition der Europäischen Union wie auch der OSZE leichte Waffen miteinschließt.

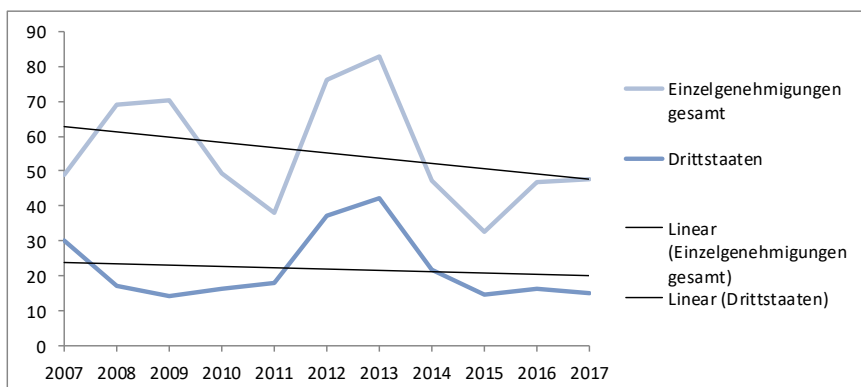
Deutschland/Saudi-Arabien 2017 der SIPRI Arms Transfers Database, abrufbar unter: <https://sipri.org/databases/armstransfers> (26.11.2018); vgl. Saudische Patrouillenboote im Kanal, Kieler Nachrichten Online, 1. Januar 2018.

Einzelausfuhrgenehmigungen für Kleinwaffen 2007 bis 2017: Insgesamt und an Drittstaaten⁶²

(Werte in Mio. Euro)

| Jahr | Einzelgenehmigungen gesamt | Davon an Drittstaaten | Anteil Drittstaaten in Prozent |
|------|-------------------------------|--------------------------|--------------------------------------|
| 2007 | 48,93 | 30,20 | 62 |
| 2008 | 68,85 | 17,18 | 25 |
| 2009 | 70,40 | 14,32 | 20 |
| 2010 | 49,54 | 16,30 | 33 |
| 2011 | 37,90 | 17,92 | 47 |
| 2012 | 76,15 | 37,09 | 49 |
| 2013 | 82,63 | 42,23 | 51 |
| 2014 | 47,43 | 21,63 | 46 |
| 2015 | 32,43 | 14,49 | 45 |
| 2016 | 46,89 | 16,38 | 35 |
| 2017 | 47,82 | 15,10 | 31 |

Abb. 3: Entwicklung der Werte der Einzelgenehmigungen für Kleinwaffen von 2007 bis 2017 (in Mio. Euro)



Quelle: Eigene Darstellung.

⁶² Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2017 (Rüstungsexportbericht 2017), Berlin 2018.

(4.14) Unter die 2017 genehmigten Kleinwaffenexporte an Drittstaaten fallen unter anderem 3.433 Maschinenpistolen für Indien, 1.000 Gewehre (mit KWL-Nummer) sowie 500 Maschinenpistolen für den Oman, 450 Gewehre (mit KWL-Nummer) für Indonesien und 300 Gewehre (mit KWL-Nummer) für Malaysia. Diese Länder erhalten nun schon seit mehreren Jahren Kleinwaffen aus Deutschland.

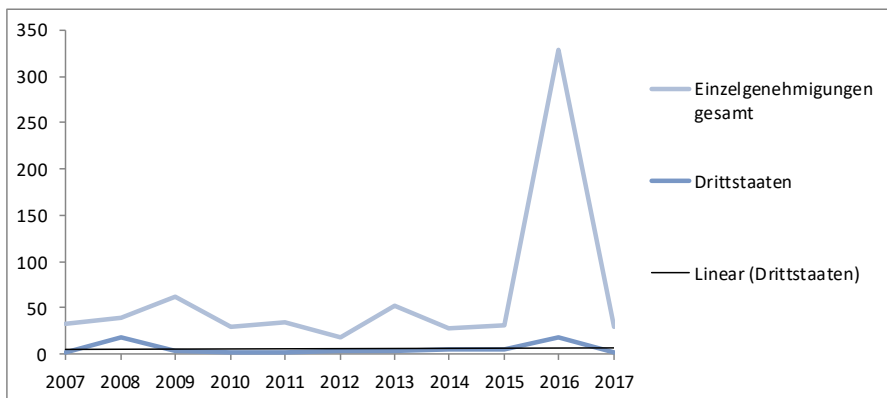
(4.15) 2016 war der Wert der Ausfuhrgenehmigungen für Kleinwaffenmunition sprunghaft angestiegen; auf einen Rekordwert von über 300 Millionen Euro. Für 2017 liegt dieser Wert mit 28,69 wieder im Bereich früherer Jahre. Der Anteil der Drittstaaten fällt mit 3,17 Prozent sogar besonders gering aus. Den größten Anteil daran hat Indonesien mit 500.000 Schuss Munition für Maschinengewehre im Wert von über 400.000 Euro.

**Einzelausfuhrgenehmigungen von Munition für Kleinwaffen 2007 bis 2017:
Insgesamt und an Drittstaaten⁶³**
(Werte in Mio. Euro)

| Jahr | Einzelgenehmigungen gesamt | Davon an Drittstaaten | Anteil Drittstaaten in Prozent |
|------|-------------------------------|--------------------------|--------------------------------------|
| 2007 | 31,76 | 1,40 | 4 |
| 2008 | 38,94 | 18,65 | 48 |
| 2009 | 61,35 | 2,63 | 4 |
| 2010 | 29,48 | 2,00 | 7 |
| 2011 | 34,55 | 1,77 | 5 |
| 2012 | 18,04 | 3,75 | 21 |
| 2013 | 52,51 | 2,82 | 5 |
| 2014 | 27,21 | 5,53 | 20 |
| 2015 | 31,36 | 4,28 | 14 |
| 2016 | 327,76 | 17,61 | 5 |
| 2017 | 28,69 | 0,91 | 3,17 |

⁶³ Ebd.

Abb. 4: Entwicklung der Werte der Einzelgenehmigungen von Munition für Kleinwaffen von 2007 bis 2017 (in Mio. Euro)



Quelle: Eigene Darstellung.

(4.16) Die Zahlen zu den tatsächlichen Ausfuhren von Kleinwaffen und leichten Waffen finden sich in der Meldung Deutschlands an das VN-Waffenregister.⁶⁴ Dieses ist auch 2017 eine wichtige Informationsquelle über den weltweiten Waffenhandel. Das Register gibt sowohl über den Transfer von schweren Waffensystemen als auch über die Im- und Exporte von kleinen und leichten Waffen Aufschluss. Letzteres geschieht jedoch nur im Rahmen einer freiwilligen Meldung mithilfe eines gesonderten Formulars. Während Deutschland seit 2003 Angaben für die Ausfuhr von Kleinwaffen und leichten Waffen macht, melden immer noch zahlreiche Staaten ihre Klein- und Leichtwaffenimporte aus Deutschland nicht an das VN-Waffenregister.

⁶⁴ Die Angaben finden sich auch im Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2017 (Rüstungsexportbericht 2017), Berlin 2018, Anlage 11.

Ausfuhren von Kleinwaffen (2017)⁶⁵

| Waffenart | Stückzahl (insgesamt) | Stückzahl an Drittstaaten | Abnehmer unter Drittstaaten |
|-----------------------------|--------------------------|------------------------------|--|
| Gewehre und Karabiner | 3 | 0 | -- |
| Maschinenpistolen | 15.214 | 5.194 | Indien (3.433), Indonesien (540), Jordanien (20), Malaysia (300), Oman (500), Singapur (1), Trinidad und Tobago (400) |
| Sturmgewehre | 14.225 | 2.266 | Brasilien (18), Indonesien (450), Jordanien (20), Libanon (5), Malaysia (300), Oman (1.000), Singapur (1), Südkorea (460), Tunesien (12) |
| Leichte Maschinengewehre | 212 | 155 | Indonesien (50), Jordanien (55), Malaysia (50) |

Ausfuhren von leichten Waffen (2017)⁶⁶

| Waffenart | Stückzahl (insgesamt) | Stückzahl an Drittstaaten | Abnehmer unter Drittstaaten |
|---|--------------------------|------------------------------|-------------------------------------|
| In Handfeuerwaffen integrierte oder einzeln aufgebaute Granatwerfer | 1.403 | 261 | Indonesien (150), Singapur (111) |
| Rückstoßfreie Gewehre | 200 | 200 | Oman (200) |
| Tragbare Abschussgeräte für Panzerabwehrraketen und Raketensysteme | 157 | 0 | -- |
| Mörser unter 100mm Kaliber | 1 | 0 | -- |

⁶⁵ Ebd.

⁶⁶ Ebd.

(4.17) Im Jahr 2017 hat Deutschland insgesamt 31.415 Kleinwaffen und leichte Waffen ausgeführt. Das ist ein leichter Anstieg im Vergleich zum Vorjahr (2016: 30.927); aber immer noch deutlich weniger als in den Jahren 2015 (81.006) und 2014 (106.435). Zu den Hauptempfängern unter den Drittstaaten zählen 2017 neben Indien insbesondere Indonesien, Malaysia und der Oman. Diese drei Länder hatten schon in den Jahren zuvor größere Stückzahlen von Kleinwaffen aus Deutschland erhalten.

Ausfuhren ausgewählter Kleinwaffen (2013-2017)⁶⁷

| Land | Sturmgewehre | Maschinenpistolen | Leichte Maschinengewehre |
|------------|--------------|-------------------|--------------------------|
| Indonesien | 1.951 | 1.813 | 50 |
| Malaysia | 400 | 438 | 60 |
| Oman | 4.201 | 1.300 | 864 |
| VAE | 304 | 3.930 | 0 |

4.4 Hermes-Bürgschaften für Rüstungsexporte

(4.18) Mit staatlichen Ausfallbürgschaften (Hermes-Bürgschaften) unterstützt die Bundesregierung die Exportaktivitäten deutscher Unternehmen zur Erschließung ausländischer Märkte. Dies schließt im Einzelfall auch Ausfuhren von Rüstungsgütern ein. In den letzten Jahren wurden immer wieder Hermes-Bürgschaften für größere Rüstungsexporte, insbesondere für die Lieferung von U-Booten, erteilt. So wurden noch 2015 Rüstungsgeschäfte in Höhe von 600 Millionen Euro abgesichert. Der allergrößte Teil davon entfiel auf Exportkreditgarantien für Bau, Erprobung und Lieferung von zwei U-Booten an Ägypten im Wert von rund 590 Millionen Euro.⁶⁸ Im Jahr 2016 hat die Bundesregierung keine Exportkreditgarantien für militärische Güter übernommen.⁶⁹ 2017 hingegen übernahm die Bundesregierung Exportkreditgarantien für militärische Güter in Höhe von 1,13 Milliarden Euro. Davon entfallen 1,1 Milliarden auf zwei U-Boote, inklusive Hardware und Service, für Singapur. Die restlichen 30 Millionen verteilen sich auf sechs Trainingsflugzeuge für Indonesien, Flugzeugbetankungsfahrzeuge für den Irak und 16 Flughafenschlepper für Militärflugzeuge für Algerien.⁷⁰

⁶⁷ Eigene Berechnung auf Grundlage der Angaben der Rüstungsexportberichte der Bundesregierung für die Jahre 2013-2017.

⁶⁸ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Exportkreditgarantien der Bundesrepublik Deutschland. Jahresbericht 2015, Berlin 2016.

⁶⁹ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Exportkreditgarantien der Bundesrepublik Deutschland. Jahresbericht 2016, Berlin 2017.

⁷⁰ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Exportkreditgarantien. Jahresbericht 2017, Berlin 2018.

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

(4.19) Die deutsche Genehmigungspraxis für die Ausfuhr von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern orientiert sich an den deutschen Normen und Gesetzen und am Gemeinsamen Standpunkt der EU zu Rüstungsausfuhren. Seit 2005 erhebt das Internationale Konversionszentrum Bonn/Bonn International Center for Conversion (BICC) regelmäßig Daten zum Verhalten der Empfängerländer deutscher Rüstungsgüter im Kontext der acht Kriterien, die der Gemeinsame Standpunkt enthält (<http://www.ruestungsexport.info>).

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

Aufgrund der intransparenten Berichterstattung der Bundesregierung über ihre Rüstungsexporte fehlt es leider in vielen Fällen an Informationen, insbesondere im Hinblick auf die genaue Art des jeweiligen Rüstungsgutes und der tatsächlichen Endempfänger, so dass die Bewertung nur auf der Grundlage der Gesamtgenehmigungswerte erfolgen kann. Wenn Rüstungsexportgenehmigungen eindeutig so zugeordnet werden können, dass es sich bei den Empfängern um Missionen der Vereinten Nationen, EU, OSZE oder um Botschaften in den jeweiligen Ländern handelt, fließen diese Werte nicht in die Berechnungen mit ein.

(4.20) Nach Ermittlungen des BICC hat die Bundesregierung im Jahr 2017 4.020 Lizenzen für die Ausfuhr von Rüstungsgütern in 65 Staaten erteilt, die mindestens hinsichtlich eines der acht Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes des EU als problematisch eingestuft werden können. Der Wert der 2017 erteilten Ausfuhrgenehmigungen in diese Länder liegt bei 3,878 Milliarden Euro.

Die Bundesregierung hat 2017 Rüstungsexporte an 22 Länder genehmigt, die mindestens hinsichtlich vier der acht Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes als problematisch eingestuft werden können. Dabei geht es um 1.292 Lizenzen für die Ausfuhr von Rüstungsgütern im Gesamtwert von 1,519 Milliarden Euro.

Im Jahr 2017 hat die Bundesregierung Rüstungsexporte an 52 Staaten genehmigt, deren Menschenrechtssituation vom BICC als sehr schlecht eingestuft wird. In 27 Empfängerländern deutscher Rüstungsexporte gab es interne Gewaltkonflikte; bei 20 Empfängerländern ist die Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit in der Region gefährdet. Außerdem genehmigte die Bundesregierung 2017 Rüstungsexporte an zehn Staaten bei denen nach Berechnungen des BICC eine erhöhte Gefahr besteht,

dass die vergleichsweise hohen Militärausgaben die menschliche und wirtschaftliche Entwicklung beeinträchtigen.⁷¹

(4.21) Geographisch bildeten – wie bereits in den Vorjahren – Staaten in der Region des Nahen und Mittleren Ostens sowie Nordafrika eine der größten Gruppen problematischer Empfängerstaaten. So wurden 2017 zum Beispiel umfangreiche deutsche Rüstungsexporte nach Algerien, Ägypten, Saudi-Arabien und an die Vereinigten Arabischen Emirate genehmigt.

⁷¹ Die hier angegebenen Werte sollten nicht ohne Weiteres mit den entsprechenden Werten in früheren GKKE-Rüstungsexportberichten verglichen werden, da das BICC die Berechnungsmethoden seiner Datenbank auf www.ruestungsexport.info 2018 überarbeitet hat.

Beispiele für problematische Empfängerländer deutscher Rüstungsexporte⁷²

| Land | Menschenrechts-situation | Interne Gewaltkonflikte | Regionale Sicherheit | Wert deutscher Ausfuhrgenehmigungen für Rüstungsgüter 2017 (in Millionen Euro) |
|---------------|--------------------------|-------------------------|----------------------|--|
| Algerien | sehr schlecht | ja | kritisch | 1.358,78 |
| Ägypten | sehr schlecht | ja | sehr kritisch | 708,26 |
| Brasilien | sehr schlecht | ja | kritisch | 62,57 |
| Indien | sehr schlecht | ja | sehr kritisch | 131,1 |
| Indonesien | sehr schlecht | ja | kritisch | 107,96 |
| Irak | sehr schlecht | ja | sehr kritisch | 14,99 |
| Israel | sehr schlecht | ja | kritisch | 123,3 |
| Katar | sehr schlecht | nein | sehr kritisch | 43,32 |
| Malaysia | schlecht | teilweise | sehr kritisch | 34,27 |
| Pakistan | sehr schlecht | ja | sehr kritisch | 32,4 |
| Saudi-Arabien | sehr schlecht | ja | sehr kritisch | 254,46 |
| Thailand | sehr schlecht | ja | kritisch | 12,64 |
| Türkei | sehr schlecht | ja | kritisch | 34,19 |
| VAE | sehr schlecht | teilweise | sehr kritisch | 213,87 |

⁷² Die Berechnungsgrundlage für die Bewertung kann hier eingesehen werden: http://ruestungsexport.info/uploads/images/website_manual.pdf (26.11.18).

4.6 Rüstungsexporte im ersten Halbjahr 2018

(4.22) Im Oktober legte die Bundesregierung den Bericht über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im ersten Halbjahr 2018 vor.⁷³ Demnach erteilte die Bundesregierung in diesem Zeitraum Einzelausfuhrgenehmigungen in Höhe von 2,57 Milliarden Euro (im ersten Halbjahr 2017 lag dieser Wert bei 3,53 Milliarden Euro). Davon entfallen 1,54 Milliarden Euro auf Rüstungsexporte an Drittländer (im ersten Halbjahr 2017 lag der Wert bei rund zwei Milliarden). Das entspricht einem Anteil von beinahe 60 Prozent.

An der Spitze der Empfängerländer liegen Algerien (642,7 Millionen Euro, u.a. für Teile für gepanzerte Fahrzeuge), die Vereinigten Staaten (236,6 Millionen Euro, u.a. für diverse Munition und Gewehre), Saudi-Arabien (161,9 Millionen Euro, für Patrouillenboote und entsprechende Teile) und Pakistan (115,1 Millionen Euro, u.a. für Torpedoflugzeuge und Teile für Kampfflugzeuge).

Die Bundesregierung erteilte außerdem im ersten Halbjahr 2018 sechs Sammelausfuhrgenehmigungen im Wert von insgesamt 13,6 Millionen Euro. Sie lehnte 44 Anträge auf Ausfuhrgenehmigungen mit einem Gesamtwert von 29,4 Millionen ab.

(4.23) Der Gesamtwert für die Genehmigung der Ausfuhren von Kleinwaffen belief sich im ersten Halbjahr 2018 auf 14,8 Millionen Euro. Davon entfallen nur 16.905 Euro auf Exportgenehmigungen an Drittstaaten. Dabei handelt es sich um wenige Gewehre und Maschinenpistolen für den Vatikanstaat und um Teile für Maschinenpistolen für die VN-Mission in der Zentralafrikanischen Republik.

Der Genehmigungswert für Kleinwaffenmunition liegt im ersten Halbjahr 2018 bei insgesamt 1,8 Millionen Euro und ist damit sehr viel geringer als im Vergleichszeitraum des Vorjahres, als er bei 15,2 Millionen Euro lag. Auf Drittstaaten entfällt dabei nur ein Anteil von 95.650 Euro.

Die hier angegebenen Werte für die Ausfuhr von Kleinwaffen (und auch für die entsprechende Munition) schließen Gewehre ohne Kriegswaffenlisten (KWL)-Nummer, Revolver und Pistolen sowie Jagd- und Sportwaffen nicht mit ein. Auch die Werte für den Export von sogenannten leichten Waffen, wie zum Beispiel Granatwerfer oder schwere Maschinengewehre, sind nicht in den von der Bundesregierung angegebenen Zahlen zu den Kleinwaffenexporten enthalten. So wurden im ersten Halbjahr 2018 zusätzlich zu den von der Bundesregierung genannten 14,8 Millionen Euro für Kleinwaffen auch noch Exporte von leichten Waffen im Wert von knapp 56 Millionen ausgeführt; unter anderem auch an den Drittstaat Mexiko.⁷⁴

⁷³ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im ersten Halbjahr 2018, Berlin 2018.

⁷⁴ Weniger Kleinwaffen, mehr „leichte“ Waffen, tagesschau.de, 21. August 2018.

4.7 Bewertung

(4.24) Die GKKE begrüßt, dass die neue Bundesregierung die Berichtspraxis der vorherigen Bundesregierung fortführt und im Juni 2018 ihren Rüstungsexportbericht für 2017, sowie im Oktober 2018 dann ihren Bericht für die Rüstungsexporte im ersten Halbjahr 2018 vorgelegt hat. Dies ändert jedoch nichts daran, dass strukturelle Defizite in der Berichtspraxis bestehen bleiben. Dazu zählen aus Sicht der GKKE vor allem die fehlenden exakten Angaben zu den Rüstungsgütern und den tatsächlichen Endempfängern. Dies trägt dazu bei, dass die Entscheidungen der Bundesregierung in vielen Fällen weiterhin wenig nachvollziehbar bleiben. Die GKKE fordert die Bundesregierung deshalb dazu auf, diese Defizite zu beseitigen und in ihren Rüstungsexportberichten eine exakte Bezeichnung der für den Export genehmigten Rüstungsgüter und die tatsächlichen Endempfänger zu benennen, sowie wenigstens im Ansatz Begründungen für ihre Entscheidungen abzugeben. Außerdem fordert die GKKE die Bundesregierung dazu auf, endlich auch die Daten zu den tatsächlichen Exporten von Rüstungsgütern zu veröffentlichen. Das Fehlen einer solchen Statistik ist ein erhebliches Transparenzdefizit.

Des Weiteren fordert die GKKE von der Bundesregierung, in ihrem jährlichen Rüstungsexportbericht und in den Zwischenberichten neben den Genehmigungswerten für die Ausfuhr von Kleinwaffen auch die Genehmigungswerte für Leichte Waffen, Gewehre ohne Kriegswaffenlisten (KWL)-Nummer, Revolver und Pistolen sowie Jagd- und Sportwaffen sowie für die entsprechende Munition gesondert anzugeben.

Problematisch ist auch das Fehlen von Angaben zu den Transfers von Dual-use-Gütern, deren Risikopotential für Frieden und Sicherheit nicht unterschätzt werden sollte. Sie sind nach EU-Vorgaben ebenfalls genehmigungspflichtig.

(4.25) Die Genehmigungspraxis der Bundesregierung widerspricht ihren eigenen Grundsätzen und ist aus Sicht der GKKE höchst problematisch. Zwar ist der Gesamtwert der Einzelausfuhrgenehmigungen 2017 nun schon zum zweiten Mal in Folge zurückgegangen; allerdings liegt dieser Wert mit 6,2 Milliarden – der dritthöchste Wert der letzten einundzwanzig Jahre – immer noch auf einem sehr hohen Niveau. Problematisch ist daran aus Sicht der GKKE insbesondere der sehr hohe Anteil von Rüstungsexporten an Drittstaaten. Mit 61 Prozent liegt dieser Anteil 2017 nun schon zum sechsten Mal in Folge (seit 2012) bei über der Hälfte der genehmigten Rüstungsexporte. Bei den tatsächlichen Ausfuhren von Kriegswaffen liegt der Anteil der Drittstaaten 2017 sogar, wie bereits im Jahr zuvor, bei über 90 Prozent.

Die Bundesregierung verweist im Hinblick auf den hohen Anteil der Drittlandsexporte immer wieder darauf, dass es einzelne Fälle mit besonders hohen Genehmigungswerten seien, welche die Zahlen in die Höhe treiben. Auch in ihrem Rüstungsexportbericht 2017 verweist sie in diesem Zusammenhang auf die

Genehmigungen einer Fregatte nach Algerien sowie eines U-Bootes nach Ägypten. Aber im Prinzip – so die offizielle Linie, wie sie auch in den Politischen Grundsätzen der Bundesregierung zum Rüstungsexport festgelegt ist – werde der Export von Kriegswaffen an Drittstaaten nur in Ausnahmefällen genehmigt, wenn „besondere außen- oder sicherheitspolitischen Interessen [...] für eine ausnahmsweise zu erteilende Genehmigung sprechen“.⁷⁵

Die GKKE hält es angesichts der nun schon seit Jahren kontinuierlich hohen Genehmigungswerte für den Export von Rüstungsgütern und von Kriegswaffen an Drittstaaten nicht mehr für zulässig, hier von Ausnahmefällen zu sprechen. Vielmehr stellt sie fest, dass der Export an Drittstaaten mittlerweile zur Regel geworden ist. Die GKKE fordert deshalb die Bundesregierung dazu auf, sich an ihre selbstgesetzten Grundsätze zu halten und generell und ausnahmslos keine Kriegswaffen mehr an Drittstaaten zu liefern, es sei denn, sie kann tatsächlich, in wenigen Einzelfällen, besondere außen- oder sicherheitspolitische Interessen und Begründungen vorweisen. Diese sollte sie dann aber auch explizit benennen. Eine solche Begründung, die zumindest für den Export von Kriegswaffen an Drittstaaten erfolgen sollte, könnte maßgeblich zur dringend notwendigen, außen- und sicherheits- und auch friedenspolitischen Debatte über deutsche Rüstungsexporte beitragen.⁷⁶

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

Die GKKE erneuert ihre Forderung an die Bundesregierung, keine Rüstungsexporte an Regierungen zu genehmigen, deren interne gesellschaftliche Legitimität zweifelhaft ist, welche die Bedingungen des guten Regierens nicht erfüllen und die menschliche Sicherheit und Entwicklung in ihren Ländern gefährden. In solchen Staaten besteht häufig eine erhöhte Gefahr, dass die gelieferten Rüstungsgüter zur Unterdrückung von Teilen der Bevölkerung genutzt werden. Darüber hinaus verstärken solche

⁷⁵ Bundesregierung, Politische Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern, Berlin 2000, III. 2.

⁷⁶ Vgl. Max M. Mutschler/Marius Bales, Begründungspflicht statt laissez faire. Empfehlungen an die neue Bundesregierung für eine Reform der deutschen Rüstungsexportpolitik, Bonn: Bonn International Center for Conversion, 2017 (BICC-Policy Brief 7\2017).

Waffentransfers das Misstrauen zwischen den Staaten in diesen Regionen, wodurch eine weitere Aufrüstung gefördert wird.

(4.27) Unter den Rüstungsexporten an Drittstaaten kritisiert die GKKE insbesondere die Genehmigungen an diejenigen Staaten, die Mitglied der von Saudi-Arabien geführte Kriegs-Koalition im Jemen sind. Sowohl 2017 als auch noch im ersten Halbjahr 2018 wurde eine Vielzahl von Rüstungsexporten an diese Staaten genehmigt (siehe Kapitel 1.2).

Saudi-Arabien und die von ihm angeführte Kriegs-Koalition blockieren immer wieder die Weiterfahrt von Frachtern mit Versorgungsgütern für den Jemen. Diese Seeblockade ist ein schwerwiegender Verstoß gegen das humanitäre Völkerrecht.⁷⁷ Sie verschlimmert die Lage der Menschen im Jemen und trägt mit dazu bei, dass Millionen Menschen von einer Hungersnot bedroht sind. Die Vereinten Nationen sprechen von der derzeit schlimmsten humanitären Katastrophe weltweit. Die GKKE kritisiert deshalb alle Rüstungsexporte an die Staaten der Koalition, insbesondere aber die Genehmigungen für Patrouillenboote an Saudi-Arabien und ein U-Boot für Ägypten, aufs schärfste. Denn auch Ägypten gehört der von Saudi-Arabien geführten Kriegs-Koalition an und hat sich mit Flugzeugen und Marineeinheiten am Krieg im Jemen beteiligt.⁷⁸ Deshalb kann auch der Einsatz der von Deutschland an Ägypten gelieferten U-Boote (bereits 2016 erhielt Ägypten zwei U-Boote aus Deutschland) im Rahmen der Seeblockade gegen den Jemen nicht ausgeschlossen werden. (Für eine ausführliche Darlegung der Kritik der GKKE an Rüstungsexporten an die Koalition im Jemen, siehe das Schwerpunktkapitel am Anfang dieses Berichts).

(4.28) Nachdem die Genehmigungswerte für die Ausfuhr von Kleinwaffen und leichten Waffen in den Jahren 2014 und 2015 zwei Jahre in Folge gesunken sind, sind sie 2017 wieder das zweite Jahr in Folge angestiegen; wenn auch, im Vergleich zum Vorjahr, nur leicht. Die GKKE hat den Eindruck, dass die Schwankungen bei den Genehmigungswerten für Kleinwaffen der letzten Jahre weniger das Resultat einer bewusst restriktiven Politik sind, sondern vielmehr der jeweils aktuellen Auftragslage entsprechen.

⁷⁷ Deutsches Institut für Menschenrechte, Beihilfe zu Menschenrechtsverstößen vermeiden – außenpolitische Zusammenarbeit kritisch prüfen. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, 2017, S. 25-26.

⁷⁸ Human Rights Watch, Hiding Behind the Coalition. Failure to Credibly Investigate and Provide Redress for Unlawful Attacks in Yemen, 24. August 2018, abrufbar unter <https://www.hrw.org/node/321727> (26.11.2018).

Immerhin sieht es so aus, dass es sich bei dem enorm hohen Genehmigungswert für Kleinwaffenmunition aus dem Jahr 2016 wohl um eine Ausnahme gehandelt hat. Zumindest ist dieser Wert 2017 wieder stark zurückgegangen.

Mit 31 Prozent liegt der Anteil der Drittstaaten bei den Empfängern von Kleinwaffen immer noch hoch. Die GKKE kritisiert, dass auch 2017 wieder, wie bereits in den Jahren zuvor, Kleinwaffen an Staaten geliefert wurden, in denen die Menschenrechtslage besorgniserregend ist. Hierzu zählen insbesondere Indien, Indonesien und Malaysia. In Indien und Indonesien ist die Menschenrechtssituation von Region zu Region stark unterschiedlich und nicht nur unterschiedlichen Milizen, sondern auch staatlichen Sicherheitskräften werden in manchen Regionen massive Menschenrechtsverletzungen, darunter willkürliche Festnahmen, Folter und sogar außergerichtliche Hinrichtungen, vorgeworfen.

Die UN-Menschenrechtskommission wie auch die von der indischen Regierung eingesetzte Kommission unter dem Vorsitz des ehemaligen Richters am Obersten Gerichtshof Indiens, Justice Jeevan Reddy haben festgestellt, dass in den indischen Bundesstaaten Assam, Nagaland, Arunachal Pradesh (teilweise), Manipur (außer Stadtgebiet Imphal), Jammu und Kaschmir unter Anwendung des „Armed Forces (Special Powers) Act 1958 (AFSPA), von indischen Sicherheitsorganen systematisch Menschenrechte verletzt werden. Der Oberste Gerichtshof Indiens untersucht gegenwärtig über 1.500 Fälle von außergerichtlichen Hinrichtungen⁷⁹. Nach Berichten indischer Autoren sind die daran beteiligten Einheiten der Sicherheitsorgane auch mit Waffen aus deutscher Produktion ausgestattet.⁸⁰

Auch in Malaysia, welches vielen internationalen Menschenrechtsabkommen nicht oder nur unter Vorbehalt beigetreten ist, kommt es immer wieder zu gravierenden Menschenrechtsverletzungen durch die Polizei.

Die GKKE wiederholt deshalb nachdrücklich ihre Forderung, keine Klein- und Leichtwaffen an Drittstaaten mehr zu liefern.

(4.29) In ihrem letztjährigen Rüstungsexportbericht hatte es die GKKE noch begrüßt, dass die Bundesregierung 2016 keine Rüstungsgeschäfte mit staatlichen Ausfallbürgschaften abgesichert hatte. Wie die Übernahme von Exportkreditgarantien in Höhe von über einer Milliarde für das Jahr 2017 zeigt, handelte es sich hierbei aber leider nicht um den von der GKKE schon seit langem geforderten Politikwechsel. Die GKKE wiederholt deshalb ihre frühere Forderung, keine Hermes-Bürgschaften für Rüstungsexporte mehr zu erteilen.

⁷⁹ Extrajudicial killings in Manipur: Justice delayed, 1. August 2018, abrufbar unter: <https://www.livemint.com/Opinion/zlPJLz239d1eY8yP1MupRL/Extrajudicial-killings-in-Manipur-Justice-delayed.html> (26.11.2018); What is AFSPA, and Where is it in Force?, The Hindu Online, 23. April 2018.

⁸⁰ M.D. Sharma, Paramilitary Forces of India, Delhi: Kalpaz Publications, 2008.

5 Aktuelle Debatten und Entwicklungen in der deutschen Rüstungsexportpolitik

5.1 Die Internationalisierung der deutschen Rüstungsindustrie und ihre Folgen am Beispiel der Munitionsproduktion ⁸¹

(5.01) Munition ist ein wichtiges Verbrauchsgut jeden Krieges. Ob Kleinwaffenmunition, Panzergranaten oder Bomben, ohne Munition sind moderne Waffensysteme in der Regel nutzlos. Letztendlich sind es die Geschosse aus dem Lauf eines Gewehrs, die einschlagenden Granaten oder Bomben, die töten und zerstören. Deshalb ist es wichtig, beim kritischen Blick auf die deutschen Rüstungsexporte auch auf den Export von Munition zu blicken. Darüber hinaus sind deutsche Rüstungsunternehmen insbesondere über die Gründung von Tochterfirmen und Gemeinschaftsunternehmen (Joint Ventures) im Ausland an der Belieferung des Weltmarktes mit Munition beteiligt. Auf diesen Wegen können sie oft Munition in Krisengebiete liefern, ohne dass sie eine Genehmigung aus Deutschland brauchen.

Munitionsproduktion in Deutschland und Munitionsexport

(5.02) Komplette Munition wird in Deutschland durch Unternehmensteile von drei größeren Rüstungskonzernen - Rheinmetall Defence, Diehl Defence und MBDA Deutschland GmbH - sowie von einigen kleineren Unternehmen mit spezieller Ausrichtung wie dem Metallwerk Elisenhütte Nassau (Kleinwaffenmunition), Dynamit Nobel Defence (schultergestützte Infanteriewaffen) oder dem Werk Wedel der Atlas-Elektronik GmbH (Torpedos) produziert. Den drei größeren Konzernen gehören zudem heute eine Anzahl kleinerer, früher selbstständiger Unternehmen ganz oder mehrheitlich, die teils als Töchter, teils als Gemeinschaftsfirmen oder als firmenübergreifende Managementfirmen für Gemeinschaftsprojekte agieren.

Auf dem internationalen Markt für Munition spielen vor allem die drei Konzerne Rheinmetall, Diehl und MBDA eine wichtige Rolle. So ist etwa Rheinmetall nach eigenem Bekunden weltweit der drittgrößte Hersteller bei mittleren und großen Kalibern (Geschosse mit einem Durchmesser von 20mm aufwärts). Aber auch kleinere spezialisierte (Tochter-) Unternehmen wie der Zünderhersteller Junghans microtec,

⁸¹ Die in diesem Abschnitt vorgestellten Informationen basieren, soweit nicht durch Fußnoten anders kenntlich gemacht, auf Recherchen und Material von Otfried Nassauer für seine Studie: Explosiv, Tödlich und Profitabel - Munitionsexporte in deutscher Verantwortung, Berlin: Berliner Informationszentrum für Transatlantische Sicherheit, 2018 (BITS Research Note 01/2018). Siehe auch: Otfried Nassauer, Explosiv & Tödlich. Munitionsexporte in deutscher Verantwortung, Berlin: Berliner Informationszentrum für Transatlantische Sicherheit, 2017 (BITS Research Report 17.02); Otfried Nassauer, Hemmungslos in alle Welt. Die Munitionsexporte der Rheinmetall AG, Berlin: Berliner Informationszentrum für Transatlantische Sicherheit, 2016 (BITS Research Report 16.01).

der Sprengkopfproduzent TDW oder der Torpedospezialist Atlas Elektronik spielen auf dem weltweiten Markt für Munition eine Rolle.

(5.03) In den zehn Jahren zwischen 2007 und 2016 betrug der Anteil der Einzelausfuhrgenehmigungen für Munitionsexporte und deren wichtigste Komponenten (z.B. Zünder) durchschnittlich zwischen 14 und 15 Prozent des Wertes aller Einzelausfuhrgenehmigungen für Rüstungsexporte aus Deutschland. 2016 war der Anteil besonders hoch. Mit 1,54 Mrd. Euro entfielen mindestens 22,5 Prozent des Wertes aller 2016 erteilten Einzelausfuhrgenehmigungen auf Munition. Dieser Genehmigungswert lag höher als der für gepanzerte Fahrzeuge (1,37 Mrd. Euro) oder Kriegsschiffe (1,44 Mrd. Euro).⁸² 2017 lag der Anteil munitionsrelevanter Güter mit insgesamt 745,5 Millionen Euro bei knapp 12 Prozent.⁸³

Diese Zahlen basieren auf der Addition der ausschließlich munitionsrelevante Güter enthaltenden Ausfuhrlistenpositionen A0003 (Munition für Lauf- und Rohrwaffen), A0004 (Bomben, Torpedos und Lenkwaffen) sowie A0008 (energetische Materialien wie Sprengstoffe und Treibladungen). Diese erfassen allerdings nicht alle munitionsrelevanten Exporte, da andere Warengruppen der Ausfuhrliste, die ebenfalls Munitionskomponenten, Vorprodukte oder relevante Technologieexporte enthalten, nicht weiter aufgeschlüsselt und somit nicht ausgewertet werden können. Exporte von Vorprodukten für Munition, wie zum Beispiel Hülsen oder chemische Mischungen für die Treibladung, werden nicht gesondert ausgewiesen. Für Zulieferungen zu in internationaler Kooperation hergestellter Munition werden außerdem oft Sammelausfuhrgenehmigungen in erheblichem Umfang erteilt. Zudem gibt es Munitionen und Munitionsbestandteile, die ohne Genehmigung oder aufgrund einer vorab erteilten Allgemeingenehmigung exportiert werden dürfen und deswegen in den Jahresberichten der Bundesregierung über ihre Genehmigungspolitik nicht auftauchen. Hier zeigt sich die nach wie vor große Intransparenz der Berichterstattung der Bundesregierung hinsichtlich ihrer Genehmigungspolitik für Rüstungsexporte. Die hier genannten Zahlen müssen daher als Mindestwerte der munitionsrelevanten Exporte aus Deutschland betrachtet werden.

Es bleibt festzuhalten, dass der Export von Munition einen signifikanten Teil der deutschen Rüstungsexporte ausmacht.

⁸² Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahr 2016 (Rüstungsexportbericht 2016), Berlin 2017, S. 21.

⁸³ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahr 2017 (Rüstungsexportbericht 2017), Berlin 2018, S. 23.

Internationalisierung der Munitionsproduktion: Das Beispiel der Rheinmetall AG

(5.04) Über die Herstellung von Munition in Deutschland und deren Export hinaus, sind deutsche Rüstungsunternehmen auch über die Munitionsproduktion von Tochterfirmen und Joint Ventures im Ausland an der Belieferung des Weltmarkts mit Munition beteiligt. Insbesondere die Rheinmetall AG verfolgt hier eine Strategie der Internationalisierung ihrer Produktion. So hat sie in den letzten zwei Jahrzehnten etliche ausländische Firmen aufgekauft, die im Bereich der Munitionsherstellung aktiv sind. Dazu gehören zum Beispiel die RWM ARGES GmbH in Österreich (40mm-Granatmunition, Handgranaten), RWM-Italia (Bomben und Marinemunition) und die RWM Schweiz AG (Mittelkalibermunition für Schnellfeuerkanonen). Darüber hinaus beteiligte sich die Rheinmetall AG auch weltweit an Gemeinschaftsfirmen, die in diesem Sektor tätig sind. Rheinmetall Denel Munitions (RDM) in Südafrika (Granat-, Mörser-, Artilleriemunition und Bomben) ist dafür das wichtigste Beispiel.

(5.05) Der Rheinmetall-Konzern hat mit dieser Strategie der Internationalisierung nicht nur sein Produktportfolio um viele neue Munitionsangebote erweitert (z.B. um die Bomben der MK80-Baureihe, die RWM-Italia und RDM herstellen oder die Mörser- und Artilleriemunition von RDM in Südafrika), sondern auch dafür gesorgt, dass der Konzern seinen Kunden Munition anbieten kann, ohne dass er dafür Rüstungsexportgenehmigungen aus Deutschland benötigt.

Auch wenn Rheinmetall die konkreten Empfänger oft nicht nennt, betonte der Konzern in den vergangenen Jahren wiederholt, dass deutlich mehr als die Hälfte des Auftragseingangs oder Auftragsbestandes aus dem Nahen und Mittleren Osten, Nordafrika oder aus Asien stammen. So waren die wichtigsten Kunden von RWM-Italia in den letzten Jahren Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE). Sie waren 2014-2017 für mehr als zwei Drittel des Auftragsbestandes von RWM-Italia verantwortlich, 2016 sogar für 83 Prozent. Auch 2017 entfielen 81 Prozent des Auftragsbestandes auf Endverbleisländer außerhalb der EU. Seit Ende 2012 erhielt RWM-Italia direkt oder als Unterauftragnehmer der britischen Tochter des amerikanischen Rüstungskonzerns Raytheon Aufträge zur Belieferung Saudi-Arabiens mit Luftwaffenmunition im Wert von insgesamt deutlich mehr als 500 Mio. €.

(5.06) Auch RDM in Südafrika eröffnet Rheinmetall die Möglichkeit, sich um lukrative Exportaufträge in Länder zu bemühen, für die in Deutschland nur geringe Aussicht auf eine Genehmigung bestehen würde. 2008 erwarb Rheinmetall nach dreijährigen Vorgesprächen einen Anteil von 51 Prozent an der Munitionssparte des staatlichen südafrikanischen Rüstungskonzerns Denel und überführte diese in die neue Gemeinschaftsfirma Rheinmetall Denel Munition (Pty) Ltd. RDM bietet ein sehr breites Spektrum an Standardmunitionen für Land-, See- und Luftstreitkräfte an, darunter

Handgranaten, Granaten, Mörser- und Artilleriemunition, Geschosse für Schiffskanonen und Bomben der MK80-Serie. Bomben des Typs MK82 exportiert RDM in großer Zahl in die Vereinigten Arabischen Emirate.

Darüber hinaus bietet Rheinmetall Denel Munitions seinen Kunden auch die Lieferung ganzer Munitionsfabriken und Munitionsabfüllanlagen an. So beteiligte sich RDM zwischen 2008 und 2012 an der Errichtung einer schlüsselfertigen Munitionsfabrik für Granat-, Mörser- und Artilleriemunition sowie für Artillerieraketen und Bomben der MK 80 Serie in den Vereinigten Arabischen Emiraten. 2011 bot RDM Saudi-Arabien ebenfalls eine solche Anlage an. Sie wurde 2016 in Betrieb genommen und wird von der staatlichen Saudi Military Industries Corporation (MIC, heute SAMI) in al -Kharj betrieben. In Ägypten und Indonesien werden derzeit weitere Fertigungsanlagen realisiert. Planungen gibt es u.a. für die Philippinen, Malaysia und Katar, das zusätzlich aus Südafrika mit einer deutschen Brokering-Lizenz mit 155mm-Artilleriegeschossen beliefert werden darf.

(5.07) Sowohl Saudi-Arabien, als auch die VAE haben von RWM-Italia oder RDM Tausende Bomben der MK80-Serie geliefert bekommen.⁸⁴ Amnesty International, Human Rights Watch und Mwatana, eine jemenitische Menschenrechtsorganisation, haben den Einsatz von Bomben der MK80-Serie sowie Lenkwaffen des Typs Paveway IV im Jemenkrieg auch gegen zivile Ziele dokumentiert.⁸⁵ Die Paveway IV werden von Raytheon UK an Saudi-Arabien geliefert. In ihnen werden Bomben des Typs MK82 als Sprengkörper und weitere Komponenten aus der Produktion von RWM-Italia verbaut.⁸⁶ Nach einer massiven Bombardierung der jemenitischen Stadt Saada durch Flugzeuge der saudisch-geführten Militärallianz dokumentierte Human Rights Watch im Mai 2015, dass dort auch 1.000 Pfund-Bomben des Typs MK83 abgeworfen worden waren, die oder deren Hüllen von der italienischen Rheinmetall-Tochter RWM-Italia in Sardinien gefertigt worden waren.⁸⁷ Eine Expertenkommission der Vereinten

⁸⁴ Die italienische und die südafrikanische Regierung berichten in ihren jährlichen Rüstungsexportberichten, entsprechende Ausfuhren für mehr als 20.000 bzw. 13.000 Bomben genehmigt zu haben.

⁸⁵ Siehe u.a. Human Rights Watch, Bombing Businesses. Saudi Coalition Airstrikes on Yemen's Civilian Economic Structures, 11. Juli 2016, abrufbar unter:

<https://www.hrw.org/report/2016/07/11/bombing-businesses/saudi-coalition-airstrikes-yemens-civilian-economic-structures> (26.11.18); Amnesty International, 'Bombs Fall From the Sky Day and Night'. Civilians Under Fire in Northern Yemen, 7. Oktober 2015, abrufbar unter: <https://www.amnesty.org/en/documents/mde31/2548/2015/en/> (26.11.18).

⁸⁶ Human Rights Watch, Bombing Businesses. Saudi Coalition Airstrikes on Yemen's Civilian Economic Structures, 11. Juli 2016, abrufbar unter:

<https://www.hrw.org/report/2016/07/11/bombing-businesses/saudi-coalition-airstrikes-yemens-civilian-economic-structures> (26.11.18).

⁸⁷ Otfried Nassauer, Hemmungslos in alle Welt. Die Munitionsexporte der Rheinmetall AG,

Nationen bestätigte die Berichte von Amnesty International und Human Rights Watch bereits Anfang 2017 und schlussfolgerte, dass etliche Einsätze dieser Waffen substantielle Zweifel an deren Zulässigkeit nach den Regeln des Kriegsvölker- bzw. des internationalen humanitären Rechts aufwerfen.⁸⁸

Die GKKE hat das Vorgehen der von Saudi-Arabien geführten Kriegs-Koalition im Jemen und insbesondere die Bombardierung ziviler Ziele bereits in früheren Rüstungsexportberichten scharf kritisiert und einen Stopp sämtlicher Rüstungsausfuhren nach Saudi-Arabien gefordert.⁸⁹

Bewertung

(5.08) Die GKKE verurteilt die hier geschilderte Geschäftspraxis von Rheinmetall aufs schärfste. Wie die oben genannten Berichte von Human Rights Watch, Amnesty International und den Vereinten Nationen belegen, trägt die Rheinmetall AG durch ihre Strategie der Internationalisierung ihrer Munitionsproduktion und der Belieferung von Staaten wie Saudi-Arabien und den Vereinigten Arabischen Emiraten mit Munition aus der Konzern-Produktion eine Mitverantwortung für die Zerstörung im Jemen und den Tod vieler Menschen dort. Die GKKE fordert Rheinmetall dazu auf, keine Geschäfte mehr mit den Staaten der von Saudi-Arabien angeführten Kriegs-Koalition zu machen. Bomben sind, wie alle Rüstungsgüter, keine Waren wie alle anderen. Im Hinblick auf den Handel mit ihnen müssen betriebswirtschaftliche Überlegungen hinter den Fragen nach den Folgen für menschliches Leben zurückstehen.

(5.09) Aber nicht nur die Konzernführung von Rheinmetall, auch die Bundesregierung ist zu kritisieren. Sie schaut den Internationalisierungsplänen von Rheinmetall und deren Umsetzung tatenlos zu, anstatt bestehende Regelungslücken im deutschen Ausfuhrrecht zu schließen. Während etwa der Export von Herstellungstechnologie für Rüstungsgüter oder von entsprechenden Komponenten aus Deutschland genehmigungspflichtig ist, gilt dies nicht für die technische Unterstützung zur Entwicklung von Rüstungsgütern und zum Aufbau von Kapazitäten zur Rüstungsproduktion. Werden dabei keine Maschinen, Blaupausen oder elektronischen Daten transferiert, sondern lediglich deutsche Experten ins Ausland geschickt, so ist dies nach jetziger Rechtslage nicht genehmigungspflichtig, soweit das Empfängerland

Berlin: Berliner Informationszentrum für Transatlantische Sicherheit, 2016 (BITS Research Report 16.01), S. 15.

⁸⁸ United Nations Security Council, Final Report of the Panel of Experts on Yemen to the President of the UN Security Council (S/2017/81), New York 2017.

⁸⁹ Siehe insbesondere GKKE-Rüstungsexportbericht 2016, Bonn/Berlin 2017, S.77-82.

keinem Embargo unterliegt. Im Empfängerland können mit Hilfe dieser Experten dann Rüstungsgüter entwickelt und produziert werden, für die keine deutschen Technologierechte und damit auch keine deutschen Exportgenehmigungen benötigt werden.

Die GKKE fordert die Bundesregierung dazu auf, zunächst einmal die sehr weite Definition von § 2 AWG der technischen Unterstützung in allen relevanten Einzelfällen zu nutzen, was bisher offenbar nicht der Fall war. Technische Unterstützung ist danach jede technische Hilfe in Verbindung mit der Reparatur, der Entwicklung, der Herstellung, der Montage, der Erprobung, der Wartung oder jeder anderen technischen Dienstleistung. Sie umfasst auch mündliche, fernmündliche und elektronische Formen der Unterstützung.

Um hier Klarheit zu schaffen, sollte die Bundesregierung unverzüglich das bereits in der Außenwirtschaftsverordnung (AWV) vorhandene Erfordernis einer Genehmigung für die technische Unterstützung durch Deutsche in Drittländern ausweiten. Eine solche Genehmigungspflicht existiert bereits, allerdings nur im Zusammenhang mit ABC-Waffen, bestimmten Gütern der Kommunikationsüberwachung oder bei Embargoländern (§ 49, 50, und 52 AWV). Am einfachsten wäre es, die Beschränkung der Genehmigungspflicht auf Embargoländer in § 50 AWV aufzuheben, so dass die Genehmigungspflicht für alle Länder gelten würde – und zwar für sämtliche Formen der technischen Unterstützung.

Alternativ dazu könnte die Genehmigungspflicht für die technische Unterstützung für die Herstellung von ABC-Waffen auf Kriegswaffen und sonstige Rüstungsgüter ausgeweitet werden. Laut einer Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestags vom August 2017 wäre dies verfassungsrechtlich zulässig.⁹⁰

Die GKKE hatte bereits in ihrem letztjährigen Rüstungsexportbericht auf diese Möglichkeiten hingewiesen, als es um die Pläne von Rheinmetall ging, im Rahmen eines Gemeinschaftsunternehmens mit einer türkischen Firma, mit Unterstützung deutscher Ingenieure in der Türkei einen neuen Kampfpanzer zu bauen.⁹¹ Das Schließen dieser Regelungslücke ist folglich nicht nur im Zusammenhang mit der Munitionsproduktion dringend erforderlich.

(5.10) Auch für die Kooperation von Inländern mit ausländischen Unternehmen zur Gründung von Gemeinschaftsunternehmen oder für die Gründung bzw. den Erwerb von Tochterunternehmen im Ausland zur Rüstungsproduktion sollte die Bundesregierung dringend rechtliche Kontrollmöglichkeiten schaffen. Auch hierzu gibt es eine Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestags, derzufolge

⁹⁰ Deutscher Bundestag/Wissenschaftliche Dienste, Zu einer künftigen Genehmigungspflicht für technische Unterstützung im Zusammenhang mit Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern (WD - 3000 - 155/17), Berlin 2017.

⁹¹ GKKE-Rüstungsexportbericht 2017, Bonn/Berlin 2018, S.77-81.

eine entsprechende Ausweitung des Genehmigungsvorbehalts wie ihn die AWW z.B. für ABC-Waffen vorsieht (§49) rechtlich möglich sein sollte.⁹²

Die Schaffung von solchen Genehmigungsvorbehalten, sowohl für die Gründung von Joint Ventures und Tochterunternehmen, als auch für die technische Unterstützung in Drittländern, müssten mit dem Unionsrecht der EU vereinbar sein. Auch dies hat der Wissenschaftliche Dienst in zwei Ausarbeitungen geprüft und ist zu dem Ergebnis gekommen, dass die Schaffung der entsprechenden Genehmigungsvorbehalte möglich sein sollte, auch wenn diesbezüglich noch keine abschließende Bewertung vorgenommen werden könne.⁹³

Notwendig ist insofern auch eine spezielle Zusammenschlusskontrolle im Außenwirtschaftsrecht, die Anteilserwerbsvorgänge und Joint Ventures deutscher Unternehmen im Ausland mit Bezug zur Herstellung von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern einem speziellen Genehmigungsvorbehalt unterwirft, wie es die AWW bereits jetzt für Anteilserwerbe ab 25 Prozent an inländischen Unternehmen durch Nicht-EU-Investoren vorsieht, wenn der Erwerb die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland gefährdet (§ 55 AWW).

(5.11) Schließlich fordert die GKKE die Bundesregierung dazu auf, die Transparenz der Berichterstattung über den Export von Munition aus Deutschland zu erhöhen. Hierzu sollte die Bundesregierung die Eckdaten aller Munitionsexporte (Umfang der Lieferung, Munitionstyp, Empfänger und Wert) in ihren Rüstungsexportberichten öffentlich machen. Letztendlich ist es die Munition des jeweiligen Waffensystems, die tötet und zerstört. Die intransparente Berichterstattung der Bundesregierung ist deshalb nicht hinnehmbar.

5.2 Erhöhte deutsche Militärausgaben: Mehr oder weniger Rüstungsexport aus Deutschland?

(5.12) Vor dem Hintergrund der nach wie vor aktuellen und immer wieder von US-Präsident Donald Trump vorgetragenen Forderung nach Erhöhung der deutschen Militärausgaben auf bis zu 2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und in die gleiche Richtung zielender NATO-Beschlüsse stellt sich auch die Frage nach einer Bewertung

⁹² Deutscher Bundestag/Wissenschaftliche Dienste, Zu einer künftigen Genehmigungspflicht für die Gründung ausländischer Unternehmenseinheiten im Bereich der Rüstung (WD 3 - 3000 - 183/17; WD 2 - 3000 - 082/17), Berlin 2017.

⁹³ Deutscher Bundestag/Wissenschaftliche Dienste, Verbot der Mitwirkung an der Entwicklung von Rüstungsgütern im Ausland. Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht (PE 6 - 3000 - 50/17), Berlin 2017; Deutscher Bundestag/Wissenschaftliche Dienste, Unionsrechtliche Fragen zur Einführung eines Genehmigungsvorbehalts für die Beteiligung an Rüstungsunternehmen in Drittstaaten (PE 6 - 3000 - 58/17), Berlin 2017.

dieser Forderung aus Sicht einer grundsätzlich kritischen Haltung gegenüber Rüstungsexporten.

Bei der Diskussion um Rüstungsexporte aus Deutschland taucht immer wieder das Argument auf, dass eine starke Ausweitung der nationalen Rüstungsbeschaffungen auch zu weniger Rüstungsexport führen könnte. Denn wenn die innerdeutschen Rüstungsausgaben stark stiegen, würde das die vorhandenen Produktionskapazitäten mehr als auslasten. Der betriebswirtschaftliche Exportdruck, im Hinblick auf Arbeitsplätze und Gewinninteressen, würde gemindert. Die politische Rechtfertigung, dass Rüstungsexporte zur Erhaltung von Kapazitäten, die für die nationale Sicherheit als notwendig angesehen werden, oder zur Realisierung von Kostenvorteilen durch größere Produktionsserien (economies of scale) notwendig seien, würde an Bedeutung verlieren.

Eine genauere Betrachtung dieses Arguments und der zu erwartenden Folgen einer Ausweitung der nationalen Ausgaben für Beschaffungen, wie sie im Folgenden vorgenommen wird, legt demgegenüber den Schluss nahe, dass deutlich höhere investive Ausgaben auch zu mehr als weniger Rüstungsexporten führen können. Ein Szenario stark steigender Militärausgaben eröffnet zwar tatsächlich Chancen, unter weniger betriebswirtschaftlichem Druck über Rüstungsexporte zu entscheiden, aber sie lassen sich nur durch eine grundlegende Änderung der Rüstungsexportpolitik realisieren. Ohne eine solche Änderung können Rüstungsexporte aufgrund zunehmender Wettbewerbsfähigkeit deutscher Hersteller sogar eher zunehmen.

Zur künftigen Entwicklung der deutschen Militärausgaben

(5.13) Die Staats- und Regierungschefs der NATO-Staaten haben bei ihrem Treffen im September 2014 in Wales Ziele für die künftige Militärpolitik formuliert. Hierbei wurden sie von folgenden Überlegungen geleitet: Bündnispartner, deren Militärausgaben unter zwei Prozent ihres Bruttoinlandsprodukts (BIP) liegen, werden zum einen die Verteidigungsausgaben nicht weiter kürzen, zum Zweiten darauf *abzielen*, die realen Verteidigungsausgaben im Rahmen des BIP-Wachstums zu erhöhen, sowie zum Dritten darauf *abzielen*, sich innerhalb von zehn Jahren auf den Richtwert von zwei Prozent zuzubewegen ("... aim to move towards the 2 % guideline within a decade").⁹⁴ Diese schrittweise Erhöhung der Militärausgaben wurde unter dem Eindruck der Ukraine Krise - gewissermaßen als Mahnung an Russland – beschlossen. Damit wurden ähnliche Beschlüsse der Vergangenheit, etwa während des NATO-

⁹⁴ North Atlantic Treaty Organization, The Wales Declaration on the Transatlantic Bond, 5. September 2014, abrufbar unter: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112985.htm (26.11.2018).

Gipfels in Prag von 2002, bekräftigt, ohne dass damit eine absolute, völkerrechtliche bindende Verpflichtung eingegangen worden wäre.

(5.14) An den tatsächlichen Verteidigungsausgaben hat sich in der Folgezeit jedoch nichts Wesentliches geändert. Erst als der neue US-Präsident Donald Trump die weitere Bündnistreue der USA mit dem Zwei-Prozent-Ziel von Wales verknüpfte, erhöhte sich der Druck auf die Verbündeten, die Zusage einzuhalten. Die US-Administration ist der Auffassung, dass alle NATO-Länder die zwei Prozent wirklich erreichen müssen. Deutschland liegt trotz steigender Verteidigungsausgaben (2017: 37 Mrd. Euro) derzeit bei etwa 1,23 Prozent des BIP. Deutschland müsste bei einem angenommenen jährlichen Wirtschaftswachstum von 2 Prozent im Jahr 2024 mehr als 75 Mrd. Euro für Verteidigung ausgeben, um das Ziel zu erreichen. Das liegt daran, dass eine Ausgabenerhöhung nur dann den Prozentsatz erhöht, wenn sie das Wirtschaftswachstum übertrifft.

(5.15) Im Koalitionsvertrag vom Frühjahr 2018 heißt es, wenn auch ohne Zahlen: "Deutschland wird auch künftig einen angemessenen Beitrag zum Erhalt der Abschreckungs- und Verteidigungsfähigkeit des Bündnisses und zu einer starken europäischen Verteidigung leisten. Zugleich bleibt die NATO dialogbereit. Damit die Bundeswehr die ihr erteilten Aufträge in allen Dimensionen sachgerecht erfüllen kann, werden wir den Soldatinnen und Soldaten die bestmögliche Ausrüstung, Ausbildung und Betreuung zur Verfügung stellen – dies gilt insbesondere auch für den Bereich der persönlichen Ausstattung".⁹⁵

(5.16) Im Rahmen der jährlichen Haushaltsaufstellung ab 2018 bis 2021 will die Koalition zusätzlich entstehende Haushaltsspielräume prioritär dazu nutzen, neben den Verteidigungsausgaben zugleich die Mittel für Krisenprävention, humanitäre Hilfe, auswärtige Kultur- und Bildungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit im Verhältnis von eins zu eins zu erhöhen. Diese Erhöhungen sollen der Schließung von Fähigkeitslücken der Bundeswehr und der Stärkung der europäischen Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich wie auch gleichermaßen der Stärkung der zivilen Instrumente der Außenpolitik und Entwicklungszusammenarbeit dienen. Deutschland soll mit dieser Haushaltspolitik und der Koppelung von Verteidigungsausgaben und ODA-quotenfähigen Ausgaben sowohl dem Zielkorridor der Vereinbarungen in der NATO folgen als auch den internationalen Verpflichtungen zur weiteren Steigerung der ODA-Quote nachkommen.⁹⁶

⁹⁵ Bundesregierung, Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Berlin 2018.

⁹⁶ Trotz einer Erhöhung der Mittel im Haushalt 2019 für das Bundesministerium für

Im Entwurf des Bundeshaushalts 2019, wie er von der Bundesregierung im Sommer 2018 vorgelegt wurde, sind auf diesem Hintergrund im Einzelplan 14 des BMVg Verteidigungsausgaben in Höhe von rund 42,9 Mrd. Euro veranschlagt.⁹⁷ Damit liegen die für das Jahr 2019 vorgesehenen Ausgaben rund 3 Mrd. Euro über dem bislang geltenden Finanzplan. Nach den abschließenden Beratungen des Haushaltsausschusses des Bundestags am 9. November 2018 soll der Etat des Verteidigungsministeriums für 2019 bei 43,2 Milliarden Euro liegen.⁹⁸

Im Finanzplan bis 2022 sind für das Jahr 2020 rd. 42,9 Mrd. Euro sowie für die Jahre 2021 und 2022 jeweils rd. 43,9 Mrd. Euro vorgesehen.⁹⁹ Damit würde der BIP-Anteil der Verteidigungsausgaben bei angenommenen 2 Prozent Zuwachs beim BIP, gegenüber 2018 sogar sinken aufgrund der erwarteten guten Konjunktorentwicklung. Die so genannte NATO-Quote, der Anteil der Verteidigungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt, würde demnach von 1,24 Prozent 2018 auf 1,31 Prozent 2019 steigen. Danach sinkt sie wieder: Im Jahr 2020 wird sie nach der mittelfristigen Finanzplanung 1,28 Prozent, im Jahr 2021 dann 1,27 Prozent und im Jahr 2022 noch 1,23 Prozent betragen. Der an die NATO gemeldete Anstieg auf 1,5 Prozent 2024 wäre dann eine sehr erhebliche Zunahme in dem Jahr.

(5.17) Diese Zahlen bergen für die nächsten Jahre erheblichen politischen Zündstoff. Ausgaben in der Höhe, wie von Trump gefordert, sind zwar nicht vorgesehen und aus den aktuellen Haushaltszahlen auch nicht ablesbar. Sie sind aber auch bei massiven Veränderungen in der Sicherheitslage oder im transatlantischen Verhältnis nicht völlig ausgeschlossen.

Auf der Basis der Zahlen von 2017 (BIP 3,26 Bio. Euro) hätten bei einem unterstellten BIP-Anteil von 1,5 Prozent die Verteidigungsausgaben immerhin 48,9 Mrd. Euro, bei 2,0 Prozent entsprechend sogar 65,2 Mrd. Euro betragen. Im NATO-Zieljahr 2024 betrügen die Verteidigungsausgaben bei einem BIP von 3,75 Bio. Euro (bei 2 Prozent Wachstum) bei einem BIP-Anteil von 1,5 Prozent 56,25 Mrd. Euro und bei einem 2,0 Prozent-Anteil 75,0 Mrd. Euro.

Unterstellt man einen unveränderten Anteil der investiven Ausgaben von ca. einem Fünftel, hätte man insofern von investiven Rüstungsausgaben in Höhe von 11,25 Mrd. Euro (1,5 Prozent-Anteil) bzw. 15 Mrd. Euro (2,0 Prozent-Anteil) auszugehen, immerhin fast einer Verdoppelung in Bezug auf das Referenzjahr 2017. Mit den obigen

wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (10,2 Milliarden Euro) und das Auswärtige Amt, ist die Große Koalition auch noch weit davon entfernt, ihre selbstgesetzten Ziele der Verwirklichung der ODA – Quote von 0,7 % des BIP zu erreichen.

⁹⁷ Bundestagsdrucksache 19/3401 vom 10. August 2018, Unterrichtung durch die Bundesregierung „Finanzplan des Bundes 2018 bis 2022“.

⁹⁸ Höhere Ausgaben für Sicherheit, FAZ Online, 9. November 2018.

⁹⁹ Bundestagsdrucksache 19/3401 vom 10. August 2018, Unterrichtung durch die Bundesregierung „Finanzplan des Bundes 2018 bis 2022“.

Planzahlen bewegt sich die Bundesregierung bislang allerdings noch nicht wesentlich in Richtung der NATO-Erwartungen.

Bewertung

(5.18) Zwar betrug in den Zeiten des Kalten Krieges die BIP-Quote der westdeutschen Verteidigungsausgaben schon einmal größenordnungsmäßig 3 Prozent und mehr. Eine Erhöhung der deutschen Verteidigungsausgaben jetzt auf 2 Prozent des BIP würde aber eine seit der Wiedervereinigung beispiellose Aufrüstungsautomatik für Deutschland bedeuten. Denn eine Verknüpfung von wahrscheinlich beständig wachsendem BIP und Rüstungsausgaben könnte die Machtbalance innerhalb des westlichen Bündnisses, aber auch gegenüber unseren östlichen Nachbarn verändern und eine wechselseitige Aufrüstung befeuern. Von daher lehnt die GKKE aus friedens- wie sicherheitspolitischer Sicht diese Forderung und Schritte zu ihrer Umsetzung ab. Die GKKE verschließt damit nicht die Augen vor der angespannten Sicherheitslage in Europa und der gewachsenen Bedrohung durch konventionelle und zunehmend auch unkonventionelle Kriegshandlungen der russischen Föderation; sie sieht jedoch in einer Erhöhung der Militärausgaben allein keine Lösung.

Es kommt hinzu, dass es in der Bundeswehr angesichts der zahlreichen Dysfunktionalitäten eher ein Effizienzdefizit denn ein Ausgabedefizit gibt. Nahezu sämtliche vorhandenen, mit zum Teil enormem Aufwand aus Steuermitteln entwickelten und beschafften Waffensysteme funktionieren nicht oder nur mit erheblichen Einschränkungen und Gefahren für die Soldatinnen und Soldaten im Einsatz, worauf der Wehrbeauftragte immer wieder hinweist.

Sollten sich Planzahlen und tatsächliche Haushaltsansätze entgegen den aktuellen Trends bzw. Beschlusslagen aber dennoch in Richtung der von Trump geforderten BIP-Anteile und der entsprechenden absoluten Haushaltsansätze bewegen, so muss aus Sicht der GKKE auch diskutiert werden, welche Folgen eine solche Entwicklung für die deutsche Rüstungsexportpolitik haben kann.

(5.19) Eine solche Erhöhung der deutschen Militärausgaben dürfte zu deutlich erhöhten Auftragsvolumina (auch) für die deutsche Rüstungsindustrie führen. Vorhandene Produktionskapazitäten könnten stärker mit der Herstellung für die Bundeswehr ausgelastet werden, auf Grund längerer Produktionsserien könnten auch die Stückpreise für Waffensysteme sinken. Im Hinblick auf das Volumen der Rüstungsexporte ergeben sich daraus zwei mögliche Szenarien:

- a) Die Rüstungshersteller vermindern ihre Vermarktungsaktivitäten im Ausland, da sie geringere Kapazitäten für die Herstellung von

Produkten für den Export haben. Es werden weniger Anträge für Rüstungsexporte gestellt, die Exporte gehen zurück.

- b) Die sinkenden Preise steigern die Wettbewerbsfähigkeit der Hersteller. Sie bauen ihre Produktionskapazitäten aus, stellen mehr Anträge und erhöhen den Druck auf Entscheidungsträger, diese zu genehmigen.

(5.20) Einzelwirtschaftliche Logik legt nahe, dass Rüstungshersteller sich entsprechend des Szenarios b) verhalten werden, können sie doch so mehr verdienen und ihre Position in internationalen Märkten stärken.

Szenario a) ist hingegen nur dann wahrscheinlich, wenn die politischen Entscheidungsträger beschließen, einen Aufbau neuer Kapazitäten zu verhindern. Die Rüstungsexporte müssten dann ungefähr parallel zum Volumen gestiegener Aufträge für deutsche Rüstungsfirmen durch die Bundeswehr vermindert werden. Jede Erhöhung der investiven Ausgaben für Rüstung müsste im Verhältnis 1:1 mit einer entsprechenden wertmäßigen Reduktion der Rüstungsexportgenehmigungen einhergehen. Sollen Exporte an verbündete Staaten in EU- und NATO weiter wie bisher möglich sein, könnte das Volumen der Verminderung der Exporte auf den jetzigen Umfang der Genehmigungen für Drittländer begrenzt werden.

Ein solches Junktim zwischen steigenden Beschaffungsausgaben und sinkenden Rüstungsexporten ließe sich durch entsprechende bindende Haushaltsvermerke im Einzelplan 14 sicherstellen. Der Haushaltsausschuss des Bundestages, der auch jetzt schon BMVg-Ausgaben ab einem bestimmten Schwellenwert zustimmen muss, würde die entsprechenden investiven Beschaffungsausgaben nur frei geben, wenn die Bundesregierung die Einhaltung der Reduktionsregel nachgewiesen hätte.

(5.21) Mit diesen Überlegungen weist die GKKE darauf hin, dass es durchaus Wege gibt, ein starkes Ausgabenwachstum im investiven Bereich zwingend mit entsprechenden Vorgaben für eine Verminderung der Rüstungsexporte, insgesamt oder nur in Drittländer, zu verbinden. Allerdings würde dies eine grundlegende Änderung der Rüstungsexportpolitik voraussetzen: Zum einen müsste die Bundesregierung gewillt sein, dem Parlament in bisher nicht dagewesenem Maße Einfluss auf die Rüstungsexportpolitik zu gewähren. Zum anderen müsste der politische Wille dafür vorhanden sein, auf die volkswirtschaftlichen Vorteile zusätzlicher Kapazitäten in der Rüstungsindustrie, die zu weiteren Arbeitsplätzen und Beiträgen zu regionalem Wirtschaftswachstum führen könnten, im Sinne erhöhter Opportunitätskosten zu verzichten. Schließlich müsste die Bundesregierung bereit sein, Rüstungsexporte, zumindest außerhalb von NATO- und EU-Staaten, nicht mehr als außen- und sicherheitspolitisches Instrument nutzen zu können.

5.3 Sicherheit und Migration – die Ertüchtigungspolitik Deutschlands und ihre Folgen

(5.22) Die größten Migrationsbewegungen weltweit finden nach wie vor innerhalb der eigenen Kontinente statt.¹⁰⁰ Gleichwohl hat, insbesondere seit dem Jahr 2015, auch in Deutschland eine Politik Raum gegriffen, die vor allem die Kontinentübergreifende Migration in den Blick nimmt und zunehmend zum Thema sicherheitspolitischer Erwägungen macht. Dabei geht es verstärkt um Migrationsverhinderung und die Verschiebung europäischer Außengrenzen in Drittstaaten hinein. Dieses Kapitel blickt auf die Bemühungen Deutschlands, Staaten in der MENA-Region (Middle East and North African states) und auf dem afrikanischen Kontinent durch Ausbildungs- und Ausstattungshilfe der Sicherheitsinstitutionen zu „ertüchtigen“. Auch wenn die neueren Strategiepapiere der Krisenprävention „Ertüchtigung“ als integrativen Bestandteil sehen,¹⁰¹ will dieses Kapitel den Blick schärfen für die Wirkungen dieser Politik, in der die Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität mit Zielen des Grenzschutzes und der Migrationsabwehr verquickt werden. Die Partner der deutschen wie europäischen Politik sind oftmals autoritäre oder fragile Regierungen, die den Schutz von Menschenrechten ignorieren. Auch kommerzielle Rüstungsexporte werden an solche Staaten genehmigt. Die GKKE will auf die Widersprüchlichkeiten aufmerksam machen und die negativen Folgen dieser Politik in den Blick rücken.

(5.23) In Bezug auf die afrikanischen Staaten stellte die Konferenz von Valletta vom November 2015 eine Zäsur in den Beziehungen der EU mit den Staaten Afrikas dar. Es wurde ein Aktionsplan zur Migration verabschiedet, der die Bekämpfung von Ursachen der Migration, die Stärkung legaler Migration, mehr Schutz für Migranten und Asylbewerber, die Bekämpfung der irregulären Migration sowie die stärkere Rückführung und Rückübernahme von Migranten durch die Herkunftsländer beinhaltet. Zunächst konzentrierten sich die europäischen Staaten in der Umsetzung vor allem auf die sicherheitspolitischen Punkte: Bekämpfung der irregulären Migration sowie Rückkehr von Migranten aus Europa. Ein Resultat daraus ist die Einrichtung eines EU-Treuhandfonds, aus dem Entwicklungsprojekte finanziert werden, aber auch Maßnahmen zum Grenzschutz und zur Ausbildung von Sicherheitskräften. Obwohl selbst in Hochzeiten 2015 und 2016 nie mehr als 200.000 Menschen aus Afrika irregulär über die Mittelmeerroute nach Europa migrierten und auch die Zahl afrikanischer Asylbewerber in der EU in den letzten Jahren dann auf 256.000 stieg,¹⁰² hat sich nach

¹⁰⁰ United Nations Department for Economic and Social Affairs, International Migration Report 2017: Highlights, S. 11.

¹⁰¹ Bundesregierung, Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern. Leitlinien der Bundesregierung, Berlin 2017.

¹⁰² Eigene Errechnung auf Basis des folgenden Datensatzes: Eurostat, Asylum and first time

Schließung der West-Balkan-Routen der politische Fokus und der öffentliche Diskurs in Richtung der afrikanischen Zuwanderung nach Europa verschoben. In seinem ‚Masterplan Migration‘ formuliert das Bundesinnenministerium, dass „insbesondere Nordafrika und die Sahelregion, Libyen, Ägypten, Jordanien, Libanon und die Türkei“ als Transitländer „gezielt unterstützt“ werden sollen, dies bezieht sich jedoch ausdrücklich auf die Bereiche zivile Sicherheit und wirksames Grenzmanagement.¹⁰³

(5.24) In allen Teilen Afrikas ist Migration in die jeweiligen Nachbarländer vorherrschend, Ausnahmen sind die nordafrikanischen Staaten Marokko, Algerien und Ägypten, sowie Staaten wie Nigeria, Senegal, Äthiopien und Südafrika.¹⁰⁴ Aus diesen Ländern heraus gibt es sowohl Migration in die Nachbarstaaten als auch vermehrt auf andere Kontinente. Viele afrikanische Länder sind zugleich Transit- wie auch Aufnahmeländer. Während bei legaler Migration nach Europa die nordafrikanischen Länder dominieren – Marokko, Algerien, Tunesien und Ägypten und auch das westafrikanische Nigeria – ist dies bei der Aufnahme über das Asylsystem anders. Menschen, die Asyl und Schutz vor Gewalt suchen, kommen vor allem aus Staaten, in denen innergesellschaftliche Konflikte mit oft hohem Gewaltniveau ausgetragen werden oder in denen systematische Menschenrechtsverletzungen an der Tagesordnung sind: Nigeria, Somalia, Eritrea, Guinea, Algerien und Mali.¹⁰⁵ Flüchtlinge sowie Migranten, die keine Möglichkeit haben, über Stipendien oder Visa nach Europa einzureisen, wählen häufig dieselben Wege; jene aus Westafrika entweder entlang der Küste durch Mauretanien oder aber über das Landesinnere durch Mali oder Niger nach Libyen. Von Ostafrika aus führen Migrationsrouten über den Sudan nach Libyen, andere weiter östlich nach Ägypten.

(5.25) Für die Regierungen der EU-Mitgliedsstaaten gelten die Staaten des Sahel – insbesondere Mali und Niger – als Schlüsselstaaten entlang der Migrationsrouten nach Norden, gleiches gilt für die südlichen Mittelmeeranrainer, insbesondere Marokko und Libyen. Der Sturz Gaddafis in Libyen, gefolgt vom Vordringen verschiedener bewaffneter Gruppen in der Region hat – etwa in der Malikrise 2012 – die Stabilisierung der Region in den Fokus des politischen Interesses in Europa gerückt und zum Einsatz ausländischer Truppen und der Stärkung lokaler Streitkräfte geführt. Die Bedeutung der Länder als Transit- und Herkunftsländer afrikanischer Migranten

asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded), 26. Oktober 2018, abrufbar unter: <https://data.europa.eu/euodp/data/dataset/igD6c2OI0eJatq9Lx6HDYQ> (26.11.2018).

¹⁰³ Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat, Masterplan Migration. Maßnahmen zur Ordnung, Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung, Berlin 2018, S. 8.

¹⁰⁴ European Commission, Many more to come? Migration from and within Africa, Luxemburg 2018, S. 11 ff.

¹⁰⁵ Ebd.

hat dazu geführt, dass die Bemühungen europäischer Staaten um regionale Sicherheit mittlerweile untrennbar mit der Migrationspolitik in der Region verbunden sind. Trotz bekannter und dokumentierter unhaltbarer Zustände in Libyen und fortgesetzter Verletzungen der Menschenrechte auch und insbesondere von Flüchtlingen und Migranten¹⁰⁶ beharren die EU und ihre Mitgliedsstaaten auf ihrem Ansatz, das Land zu einem Vorhof europäischer Migrationspolitik und zum Außenposten europäischer Grenzsicherung zu machen. Italien finanziert großzügig die Küstenwache und höchst fragwürdige Milizen, die Teil der Küstenwache sind und diese zumindest teilweise kontrollieren.¹⁰⁷ Italien hat bereits in Zeiten Gaddafis Grenzschutztechnologie über die Firma Finmeccanica und deren Ableger Selex an Libyen verkauft. Mit dem Umsturz wurden die Verträge jedoch nicht obsolet, sondern erneuert – dieses Mal mit dem Fokus auf die Nordgrenze Libyens.¹⁰⁸ In den vergangenen Jahren gab es zudem Diskussionen um die Einrichtung von Lagern für Migranten auf libyschem Boden. Mittlerweile gibt es ein humanitäres Umsiedlungsprogramm für Migranten aus Libyen heraus nach Niger, nachdem der britische Sender BBC regelrechte Sklavenmärkte dokumentiert hatte, auf denen Flüchtlinge und Migranten verkauft wurden.¹⁰⁹ Wegen der großen Nachfrage ist dieses Programm immer wieder blockiert. Die Vorwürfe häufen sich, dass die libysche Küstenwache Seenotrettung nicht kompetent betreibt¹¹⁰ und dass es sich im Kern um Zwangsrückführungen (Refoulements) nach Libyen handelt, die der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in mehreren Fällen für illegal erklärt hat.

(5.26) Daneben – und dies begann schon weit vor 2015 – sind zahlreiche europäische Rüstungsunternehmen in Projekten aktiv, die Grenzschutzausrüstungen exportieren

¹⁰⁶ Neben einer Vielzahl von Medienberichten, etwa des Guardian, beschreiben Organisationen wie Ärzte ohne Grenzen aus ihren Einsätzen vor Ort die Zustände in den Gefangenenlagern für Migranten; so in ihrem Aktivitätsbericht Libyen von 2017: Ärzte ohne Grenzen, International Activity Report: Libya, 2017, abrufbar unter: <https://www.msf.org/international-activity-report-2017/libya> (26.11.18).

¹⁰⁷ Abdurahman Milad, der Kommandeur der Küstenwache in Zawiya westlich von Tripolis, ist nach einer Analyse von CESI eine Schlüsselfigur im lokalen Menschenhandel. Ein europäischer Marineoffizier, der an dem Ausbildungsprogramm für die libysche Küstenwache beteiligt war, räumte ein, dass die Küstenlinie Libyens von einer Vielzahl halboffizieller Einheiten kontrolliert werde, von denen etliche mit bekannten Schleuserringen verbunden seien. Siehe: EU navies find training Libyan coast guard no easy task, Defense News, 20. März 2017.

¹⁰⁸ Akkerman, Mark, Border Wars. The arms dealers profiting from Europe's refugee tragedy, Amsterdam: Transnational Institute und Stop Wapenhandel, 2015.

¹⁰⁹ Siehe dazu u.a. Migrant slavery in Libya: Nigerians tell of being used as slaves, BBC News, 2. Januar 2018.

¹¹⁰ Siehe dazu u.a. Mare Clausum. The Sea Watch vs Libyan Coast Guard Case, Forensic Architecture, 6. November 2017.

oder Sicherheitspersonal schulen.¹¹¹ Dieser Trend hat sich seit 2015 noch verstärkt.¹¹² Mittlerweile fließen auch Entwicklungsgelder vermehrt in die Grenzsicherung und den lokalen Sicherheitssektor.¹¹³

Traditionell ist Migration innerhalb der Sahelzone sehr ausgeprägt. Von der Wanderweidewirtschaft (Transhumanz) lebende Volksgruppen ziehen seit Jahrhunderten mit ihren Tierherden über Grenzen hinweg. Viele Ethnien haben Wurzeln und familiäre Bindungen in verschiedenen Ländern der Region; Saisonarbeit in Nachbarländern ist äußerst verbreitet. Studien weisen aus, dass ca. 13 Prozent des gesamten Außenhandels der Staaten der ECOWAS Gruppe intraregional stattfindet. Davon wird etwa 75 Prozent über Kleinhändler im informellen grenzüberschreitenden Handel abgewickelt.¹¹⁴ Nach einer Studie des UN Umweltprogramms beruht die Existenz von etwa 50 Millionen Menschen in der Sahelregion auf der Möglichkeit, durch „saisonale transnationale zirkuläre Migration“ als Viehhalter, Händler oder saisonale Arbeitskraft im landwirtschaftlichen Sektor ihren Lebensunterhalt erwirtschaften zu können.¹¹⁵ Die westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft ECOWAS trägt dem Rechnung, indem sie formal für alle Westafrikaner des Verbunds Reisefreiheit über Grenzen hinweg zusichert. Die Vorverlagerung der europäischen Grenzschutzmaßnahmen weit in den afrikanischen Kontinent hinein behindert die vormals freie Zirkulation von Personen und Waren. Die wirtschaftlichen Perspektiven der Menschen, in ihrem eigenen Lebensraum überleben zu können, werden so beschnitten, zugleich werden die Routen für Migranten auf dem Weg in Nachbarländer oder nach Norden gefährlicher – etwa, wenn sie unbefestigte Strecken durch die Sahara nehmen,¹¹⁶ um Schikanen durch die sogenannten Grenzschutzgruppen zu entgehen. Bereits dokumentiert ist, dass solche sogenannten Sicherheitskräfte selbst Migranten in der Wüste aussetzen.¹¹⁷

¹¹¹ Akkerman, Mark, *Border Wars. The arms dealers profiting from Europe's refugee tragedy*, Amsterdam: Transnational Institute und Stop Wapenhandel, 2015.

¹¹² Christian Jakob/Simone Schlindwein, *Diktatoren als Türsteher Europas. Wie die EU ihre Grenzen nach Afrika verlagert*, Berlin: Ch. Links Verlag, 2017, S. 196 ff.

¹¹³ Ebd., S. 199 f.; Commission Européenne, *Fonds fiduciaire pour l'Afrique. Actions au Niger*, Brüssel 2017.

¹¹⁴ Carmen Torres/Jeske van Seters, *Overview of Trade and Barriers to Trade in West Africa: Insights in political economy dynamics, with particular focus on agricultural and food trade*, Brüssel: European Centre for Development Policy Management, 2016 (Discussion Paper No. 195).

¹¹⁵ United Nations Environment Programme, *Livelihood Security. Climate Change, Migration and Conflict in the Sahel*, Genf 2011.

¹¹⁶ International Organization for Migration, *52 Dead in Niger as UN Migration Agency Search and Rescue Operation Saves 600 Stranded Migrants in Sahara Desert*, 27. Juni 2017, abrufbar unter: <https://www.iom.int/news/52-dead-niger-un-migration-agency-search-and-rescue-operation-saves-600-stranded-migrants> (26.11.2018).

¹¹⁷ Walk or die: Algeria strands 13,000 migrants in the Sahara, *Associated Press News*, 25. Juni

Berichte aus der Region stützen inzwischen die bereits vor Jahren von zivilgesellschaftlichen Organisationen in der Region artikulierten Befürchtung, dass zum Überleben notwendige reguläre Grenzübertritte in der Gesamtregion schwieriger werden – Wartezeiten nehmen zu und Arbeitsmigration wird komplizierter. Vielfach dokumentiert ist ebenfalls, dass die Zahl von Checkpoints und die Nötigung, Bestechung zu zahlen, an den grenzüberschreitenden Überlandstraßen zunehmen. Dokumentiert sind Fälle entlang der Strecke von Bamako in Mali nach Niamey im Niger, wie auch im Nachbarland Burkina Faso.¹¹⁸

In einigen Ländern ist die Lage von Migranten seit 2015 durch Gesetzgebungsprozesse prekärer geworden – etwa in Mauretanien¹¹⁹ oder Niger. In bestimmten Sektoren des Arbeitsmarktes werden nur noch Inländer zugelassen. In einem sozialen Kontext, in dem vorher über Generationen der Pass keine Rolle spielte, um das Leben zu sichern, schafft diese Ausgrenzung zunehmend ein fremdenfeindliches Klima und ein hohes innergesellschaftliches Konfliktpotential. Gesetze gegen Menschenhandel wurden verabschiedet, die zur Folge haben, dass Schleuser auf gefährlichere Routen ausweichen.¹²⁰

„Ertüchtigung“ als multiple Strategie gegen Migration, Kriminalität und Terrorismus

(5.27) In den neueren Strategiepapieren der Bundesregierung zur Krisenprävention findet sich auch das Stichwort „Ertüchtigung“.¹²¹ Bereits 2011 hatte Bundeskanzlerin Angela Merkel den Begriff der „Ertüchtigung“ in einer Rede verwendet.¹²² Zu dieser Zeit ging es jedoch weniger um Hilfe für fragile Staaten als um die Unterstützung aufstrebender Schwellenländer, die dazu ertüchtigt werden sollten, sich entsprechend ihrer gewachsenen wirtschaftlichen Bedeutung auch regional für Sicherheit und

2018.

¹¹⁸ Christian Jakob/Simone Schindwein, Diktatoren als Türsteher Europas. Wie die EU ihre Grenzen nach Afrika verlagert, Berlin: Ch. Links Verlag, 2017, S. 145 f.

¹¹⁹ Eigene Erkenntnisse auf Reisen, u.a. dokumentiert in: Jonas Wipfler, Zwischen Sand und Meer – Migranten in Mauretanien, MISEREOR Blog, 26. Februar 2016, abrufbar unter: <https://blog.misereor.de/2016/02/26/zwischen-sand-und-meer-migranten-in-mauretanien/> (26.11.2018).

¹²⁰ Melanie Müller, Migrationskonflikt in Niger: Präsident Issoufou wagt, der Norden verliert, in: Wehrenfels et al. (Hrsg): Migrationsprofiteure? Autoritäre Staaten in Afrika und das europäische Migrationsmanagement, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2018, S. 36-46.

¹²¹ Bundesregierung, Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern. Leitlinien der Bundesregierung, Berlin 2017.

¹²² Bundesregierung, Pressestatements von Bundeskanzlerin Angela Merkel nach dem Gespräch mit dem Präsidenten der Bundesrepublik Nigeria, Goodluck Ebele Jonathan, Abuja 2011.

Frieden zu engagieren. Die Rede kam danach rasch auf Saudi-Arabien und diente dazu, deutsche Rüstungsexporte in die Golfmonarchie zu rechtfertigen, um auf diese Weise ein strategisches Gegengewicht zum regionalen Vormachtstreben des Iran zu erzielen. Während in der Frühphase des Ertüchtigungskonzeptes noch andere politische Ziele damit verbunden waren, hat sich der Begriff in der deutschen wie europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik inzwischen etabliert. 2013 brachte die Bundesregierung dieses Konzept als „Enable and Enhance Initiative“ (E2I) in die EU ein.¹²³ Mittlerweile spricht die EU von „Capacity Building in Support of Security and Development“. Diese Variante der „Ertüchtigung“ zielt darauf ab, die Fähigkeit funktionierender Sicherheitsstrukturen als Mittel der Krisenprävention aufzubauen. Im Fokus stehen dabei „Räume begrenzter Staatlichkeit“, also schwache oder fragile Staaten, in denen beispielsweise innerstaatliche oder auch grenzüberschreitende Konflikte zwischen bewaffneten Gruppierungen die Durchsetzung eines staatlichen Gewaltmonopols verhindern. Aus der Perspektive der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik gilt es zu erreichen, dass an den Außengrenzen Europas weder Rückzugsorte für Terroristen oder für organisierte Kriminalität noch Korridore für Migration entstehen. Ziel ist es, Sicherheitskräfte so auszubilden und auszustatten, dass diese ein territoriales Gewaltmonopol gewährleisten. Die Sicherheit der Bevölkerung, so die Annahme, soll so garantiert werden. Vor allem aber sollen sie gegen organisierte Kriminalität – darunter auch Schlepper und Schleuser – vorgehen.

(5.28) In Deutschland teilen sich das Verteidigungsministerium (BMVg) und das Auswärtige Amt (AA) die Zuständigkeiten für den Ertüchtigungstitel. Im Bundeshaushaltsplan waren für 2016 100 Millionen und für 2017 130 Millionen Euro für die Ausbildung und Ausstattung lokaler Partner in Krisen- und Konfliktregionen veranschlagt. Über die Verwendung der Mittel gibt die Bundesregierung nur teilweise Auskunft. Ausgewählte Partnerstaaten sollen in die Lage versetzt werden, „erhöhte Verantwortung für die eigene Sicherheit zu übernehmen“.¹²⁴ Die „Ertüchtigung“ – oder Stärkung der Sicherheitsinstitutionen – soll helfen, Krisen vorzubeugen, auf selbige zu reagieren oder sie zu lösen. Als Instrumente sind neben zivilen vor allem militärische Maßnahmen vorgesehen, die auch eine Ausstattungshilfe bis hin zu Waffenlieferungen umfassen. Primäres Ziel sind jedoch die Ausbildung und die Beratung von Sicherheitskräften – Polizei wie Militär. Im Niger übergab Bundesverteidigungsministerin von der Leyen im Rahmen ihres Besuchs im Spätsommer 2017

¹²³ Vgl. Claudia Major/Christian Mölling/Judith Vorrath, *Bewaffnen + Befähigen = Befrieden? Für Stabilisierung ist mehr nötig als Ausbildung und Gerät*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2014 (SWP-Aktuell 74/2014).

¹²⁴ Jan Fuhrmann/Anne-Kathrin Herlitze/Lena Strauß/Henning Walravens, *Ertüchtigung regionaler Partner. Vier Anforderungen an ein „neues“ Instrument der Krisenprävention*, Berlin: Bundesakademie für Sicherheitspolitik, 2017 (Arbeitspapier Sicherheitspolitik 29/2017), S. 1.

100 Pritschenwagen, 115 Motorräder und 55 Satellitentelefone an Polizei und Armee. Im Jahr 2018 ist die Übergabe von weiteren 63 gebrauchten Nutzfahrzeugen geplant.¹²⁵

2016 und 2017 bildete die MENA-Region den Schwerpunkt der deutschen Ertüchtigungspolitik. 2016 floss der größte Teil der deutschen Unterstützung in den Irak, nach Jordanien und nach Tunesien. Die Lieferung von Marder-Schützenpanzern nach Jordanien belief sich auf 30 Millionen Euro, 2017 wurden weitere von Rheinmetall generalüberholte Schützenpanzer aus Bundeswehrbeständen an das Land zur Grenzsicherung geliefert. Tunesien erhielt für 20 Millionen Euro elektronische Überwachungsanlagen zur Grenzsicherung sowie Schulungen der Grenzpolizei. Unter dem Ertüchtigungstitel wurde auch die Ausbildung der libyschen „Küstenwache“, die in Teilen aus fragwürdigen Milizen besteht, im Rahmen der EU-Mission-EUNAVFOR MED von Deutschland mitfinanziert.¹²⁶

Die „Ertüchtigung“ im Irak: Ein Pilotprojekt mit Zukunft?

(5.29) Ein Schwerpunktland der deutschen Ertüchtigungspolitik ist seit 2014 der Irak. Im Sommer 2014 hatten sich 20.000 Jesiden in das Sindschargebirge geflüchtet. Als religiöse Minderheit waren die Jesiden unmittelbar dem IS-Terror und somit akuter Lebensgefahr ausgesetzt. In dieser Notsituation beschloss die Bundesregierung, Ausstattungshilfe – darunter auch Klein- und Leichtwaffen – an die kurdischen Peschmerga im Nordirak zu leisten. Offiziell begründet wurde dies zunächst damit, dass nur die Peschmerga die Geflohenen schützen und in Sicherheit bringen könnten. Tatsächlich wurden die eingekesselten Jesiden von Kämpfern der PKK befreit, die in Deutschland als Terrorgruppe gelistet ist.¹²⁷ Im Anschluss verstetigte Deutschland die Ausbildung und Ausrüstung der Peschmerga, um diese im Kampf gegen die Milizen des sogenannten Islamischen Staates zu befähigen. Die Bundeswehr führte 2015 eine Basisausbildung und Ausrüstungsunterstützung für die kurdischen Peschmerga durch. Im „Kurdistan Training Coordination Center“ (KTCC) wurden rund 17.600 Peschmerga ausgebildet. Zwischen 2014 und 2016 wurde, als Teil der militärischen Ausstattungshilfe, Material aus Bundeswehrbeständen geliefert, unter anderem Waffen, Fahrzeuge, Ausrüstung und Bekleidung. Bis 30. April 2018 sind allein für die Beteiligung deutscher Streitkräfte an der Ausbildung von Sicherheitskräften im Irak 98

¹²⁵ Bundesdrucksache 19/1753 vom 19. April 2018, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Andrej Hunko u.a. (Die Linke) „Ausbildungs- und Ausrüstungshilfen sowie Rüstungsexporte nach Nordafrika und in den Sahel zur Grenzüberwachung“.

¹²⁶ Siehe dazu auch: EU navies find training Libyan coast guard no easy task, Defense News, 20. März 2017.

¹²⁷ Vgl. GKKE-Rüstungsexportbericht 2015, Bonn/Berlin 2016, S. 144 ff.

Millionen Euro veranschlagt worden.¹²⁸ Die Ausbildungsmission der kurdischen Peschmerga wurde zu diesem Zeitpunkt als beendet angegeben.

(5.30) Ein Teil der aus Bundeswehrbeständen gelieferten gebrauchten Kleinwaffen ist auf dem regionalen Schwarzmarkt in Erbil aufgetaucht und damit in den illegalen Kreislauf der Weiterverbreitung gelangt.¹²⁹ Human Rights Watch stellte fest, dass Peschmerga nach der Rückeroberung der vom IS gehaltenen Gebiete die arabische Bevölkerung an der Rückkehr in ihre Dörfer gehindert hätten. Dabei sollen arabisch stämmige Dorfbewohner systematisch massakriert worden sein. Nach einigen Berichten sollen dabei Waffen aus Bundeswehrbeständen eingesetzt worden sein. Die kurdische Regionalregierung machte wiederholt Schlagzeilen, weil sich die unterschiedlichen Parteien Machtkämpfe lieferten.¹³⁰

Für internationales Aufsehen sorgte letztlich das Referendum über die kurdische Unabhängigkeit vom 25. September 2017. Das Referendum fand auch in den vom IS zurückeroberten Gebieten im Irak statt. Die Zentralregierung reagierte auf das Referendum, indem sie militärisch gegen die kurdische Regionalregierung vorging und die wegen ihrer Ölvorkommen bedeutende Stadt Kirkuk und das Umland zurückeroberte. Die deutsche Ausstattungs- und Ausbildungshilfe sollte die kurdische Regionalregierung im Kampf gegen den IS unterstützen, doch zusätzlich trugen die Ertüchtigungsmaßnahmen zur Veränderung der regionalen Kräfteverhältnisse bei.¹³¹ Diese Konflikteskalation zeigt, mit welchen Risiken solche Ausbildungs- und Ausstattungshilfen verbunden sein können. Dieses gilt insbesondere unter Bedingungen fehlender Rechtsstaatlichkeit und öffentlicher Kontrolle von Regierungshandeln. Die GKKE sowie das Friedensgutachten haben auf diese Risiken hingewiesen.¹³² Von der deutschen Politik sind sie jedoch nicht wirklich reflektiert und aufgearbeitet worden. Vielmehr ist der Irak seit 2016 Schwerpunktland der deutschen Ertüchtigungsinitiative.

¹²⁸ Bundesdrucksache 19/3694 vom 31. Juli 2018, Unterrichtung durch die Bundesregierung „Abschlussbericht nach Beendigung des Mandats zur Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an der Ausbildungsunterstützung der Sicherheitskräfte der Regierung der Region Kurdistan-Irak und der irakischen Streitkräfte“.

¹²⁹ Deutschlands gefährlichste Exporte, Zeit Online, 25. Januar 2016.

¹³⁰ Vgl. GKKE-Rüstungsexportbericht 2015, Bonn/Berlin 2016, S. 120 ff.

¹³¹ Vgl. Carina Schlüsing/Katja Mielke, Drohende Gewalteskalation nach dem Referendum. Wie kann deutsche Einflussnahme in Kurdistan-Irak deeskalierend wirken? Bonn: Bonn International Center for Conversion, 2017 (BICC Policy-Brief 8/2017).

¹³² GKKE-Rüstungsexportbericht 2014, Bonn/Berlin 2015, S. 77-84; GKKE-Rüstungsexportbericht 2015, Bonn/Berlin 2016, S. 114-124; Max M. Mutschler/Simone Wisotzki, Waffen für den Krieg oder Waffen für den Frieden? Die ambivalente Rolle von Klein- und Leichtwaffen in Gewaltkonflikten, in: Johannsen et al. (Hrsg.), Friedensgutachten 2016, Berlin: LIT, 2016, S. 140-151.

Der deutsche Beitrag zur „Ertüchtigung“ Malis

(5.31) Die Stabilisierung des einst demokratischen Musterschülers in Westafrika ist einer der Schwerpunkte der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik auf dem afrikanischen Kontinent. Der Bundestag hat im April 2018 die Fortsetzung des Einsatzes der Bundeswehr in Mali im Rahmen der UN-Mission MINUSMA beschlossen, die seit 2013 das nordafrikanische Land nach dem zeitweiligen Vormarsch radikalislamistischer Terrorgruppierungen stabilisieren soll. Die Aufgaben der Bundeswehr liegen dabei im Bereich der Aufklärung, der Beratung und des Schutzes. Deutschland beteiligt sich zudem an der EU-Ausbildungsmission EUTM Mali, die vom Bundestag bis Mai 2019 verlängert und auf 350 Soldaten als personelle Obergrenze angehoben wurde. Insgesamt könnten bis zu 1.450 deutsche Soldaten in Mali ihren Einsatz versehen und das Land in Westafrika wäre damit neben Afghanistan das größte militärische Einsatzgebiet der Bundeswehr.¹³³ Im Rahmen der EU-Ausbildungsmission EUTM Mali konzentrieren sich deutsche Soldaten auf die Schulung malischer Offiziere, die zivile EU-Mission EUCAP Sahel Mali erhält von deutscher Seite Ausbildung und Training für Polizei und Gendarmerie sowie strategische Beratung. Die Bundesregierung betont, dass sie in ihrer Ertüchtigungsmission für Mali keine letalen Waffen liefere. Insgesamt waren zu Beginn des Jahres 2018 insgesamt 17 deutsche Polizeikräfte im Rahmen der UN-Mission MINUSMA und der Mission EUCAP Sahel Mali aktiv.¹³⁴

(5.32) Der Grund für das besondere deutsche, europäische und internationale Engagement in Mali ist die Schlüsselstellung des Landes im Hinblick auf islamistische Rebellen, aber auch als Transitland für Waffen-, Drogen- und Menschenmuggel sowie als Transitland für Migranten. Mali fällt, genauso wie der gesamten Sahelzone, eine besondere Rolle zu, wenn es darum geht, Fluchtursachen zu bekämpfen und die Migration zu verringern. Doch dabei sind das Primat des Militärischen und der Fokus auf den Sicherheitssektor problematisch und die Bilanz der Stabilisierung ist insgesamt gemischt.¹³⁵ Nach wie vor sind zahlreiche Landesteile von Milizengewalt und Unsicherheit der Bevölkerung betroffen. Zivilgesellschaftliche Organisationen berichten sogar von einer Proliferation bewaffneter Gruppen in Landesteilen, die von

¹³³ Tinko Weibezahl, Ein afrikanisches Afghanistan? Zum Einsatz der deutschen Bundeswehr in Mali, Bonn: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2018 (KAS Auslandsinformationen 2/2018), S. 1.

¹³⁴ Bundesdrucksache 19/2142 vom 15. Mai 2018, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke u.a. (Die Linke) „Polizei- und Zolleinsätze im Ausland“, S. 3.

¹³⁵ Auf einer Tagung 2018 berichtete ein malischer Offizier, dass die Mehrzahl der von der EU ausgebildeten und ausgerüsteten Soldaten inzwischen als private Sicherheitsleute für malische Politiker und Unternehmer arbeiten. Ihnen fehle das Vertrauen, dass sie in der malischen Armee verantwortlich eingesetzt werden und der malischen Regierung fehle das Geld, sie so zu bezahlen, dass sie ihre Familien davon ernähren können.

dem islamistischen Konflikt nicht betroffen waren. Zwischen den unterschiedlichen Akteuren der verschiedenen Institutionen der Ertüchtigungsmission und der malischen Seite findet keine systematische Koordination statt. Dies schürt malische Klagen über eine „internationale Bevormundung“ und ein Empfinden in Teilen der Bevölkerung, zum ewigen Bittsteller degradiert zu sein.¹³⁶

Die Verschiebung hin zur „Ertüchtigung“ des Sicherheitssektors ist ein sehr risikobehafteter Weg. Die malische Armee wird laut Berichten von Human Rights Watch bezichtigt, Dutzende mutmaßliche Terroristen verhaftet, gefoltert, getötet oder verschwinden lassen zu haben. Kritik kommt auch vom Friedensgutachten sowie von der Heinrich-Böll-Stiftung, dass insgesamt die politischen Prozesse sowie der Aufbau der Institutionen, vor allem im Bereich der Rechtsstaatlichkeit, zu kurz kämen.¹³⁷

Eingreiftruppe G5-Sahel

(5:33) Doch nicht nur in Mali, auch in der Sahel-Zone insgesamt kommen friedens- und zivile stabilitätspolitische Erwägungen zu kurz. Deutschland unterstützt zusammen mit anderen EU-Staaten und den USA die G5-Sahel-Initiative von Mauretanien, Mali, Burkina Faso, Niger und Tschad für eine gemeinsame Eingreiftruppe (Force Conjointe). Ziel ist die Einrichtung einer gemeinsamen Einsatztruppe von Militär, Gendarmerie und Polizei, um die Migration über die Landgrenzen in Richtung Libyen und in die Europäische Union zu verhindern. Doch der Sahel ist nicht nur Rückzugsort für islamistische Gruppierungen und Knotenpunkt von Schleppern, Schleusern und Schmugglern sondern auch Lebens- und Wirtschaftsraum für 50 Millionen Menschen. Drei operative Einheiten sind seit Oktober 2017 im Grenzdreieck zwischen Burkina Faso, Mali und Niger aktiv, ein militärisches Ausbildungszentrum in Mauretanien wurde eröffnet und die zentrale Kommandostelle in Mali eingerichtet.¹³⁸

Für größere Rüstungsexporte zeichnet bislang nur Frankreich verantwortlich. Im Niger etwa bei der Bereitstellung von Helikoptern. Deutschland unterstützt diese Bemühungen jedoch indirekt, indem es die Hangars für die Hubschrauber aufbaut.¹³⁹

¹³⁶ Dennis M. Tull, Mali und G5: Ertüchtigung des Sicherheitssektors. Politische Hindernisse für eine effektive Kooperation der Regierung und ihrer Partner, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2017 (SWP-Aktuell 76/2017), S. 2.

¹³⁷ Bonn International Center for Conversion et al. (Hrsg.), Friedensgutachten 2018: Kriege ohne Ende. Mehr Diplomatie – weniger Rüstungsexporte, Berlin: LIT Verlag, 2018, S. 53-54 und S. 60; Charlotte Wiedemann, Viel Militär, weniger Sicherheit. Mali – fünf Jahre nach Beginn der Intervention, Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung, 2018.

¹³⁸ Simone Schnabel, Mehr Sicherheit für den Sahel? Warum die Initiative der G5 Sahel Joint Force mehr Zweifel als Hoffnung aufwirft, Frankfurt: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, 2018 (PRIF Spotlight 8/2018).

¹³⁹ Bundesdrucksache 19/433 vom 15. Januar 2018, Antwort der Bundesregierung auf die

Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen ließ zudem an die nigrischen Sicherheits- und Verteidigungskräfte (FDS) Truppentransporter und Tankwagen liefern.¹⁴⁰ Im Gegensatz zur westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft ECOWAS ist die G5-Initiative stark von westlichen Staaten gefördert und bislang finanziert worden, womit sich weitere Abhängigkeitsstrukturen ergeben.

(5.34) Der Fokus auf die militärische „Ertüchtigung“ verkennt zum einen die Notwendigkeit, zivile und politische Institutionen aufzubauen. Er verkennt zum anderen die Tatsache, dass politische und zivile Institutionen erst das Vertrauen der Bevölkerung gewinnen müssen, bis diese bereit sind, ihre eigene Sicherheit staatlichen Organen anzuvertrauen. Der Schwerpunkt der „Ertüchtigung“ liegt auf Migrationsabwehr, Grenzschutz und Terrorismusbekämpfung. Es gibt bereits deutliche Hinweise darauf, dass dabei die Verbesserung der alltäglichen Sicherheit der lokalen Bevölkerung ins Hintertreffen gerät. Die UN-Mission MINUSMA bestätigte kürzlich, dass G5 Soldaten schwere Menschenrechtsverletzungen begangen haben. So sollen Soldaten des malischen G5 Kontingents am 19. Mai 2018 zwölf Zivilisten auf dem Viehmarkt von Boulkessy wahllos hingerichtet haben. Zuvor war eine Patrouille der malischen Armee auf dem Markt des Ortes angegriffen und ein Soldat dabei getötet worden. Eine Armeeinheit schlug daraufhin zurück und tötete die „Terroristen“, die sich jedoch als Zivilisten herausstellten.¹⁴¹ Die UN dokumentierte für einen Zeitraum von nur drei Monaten Anfang 2018 58 Fälle von Menschenrechtsverletzungen, an denen malische Sicherheitskräfte beteiligt waren.¹⁴² Dies fügt sich ein in Berichte über die wachsende Radikalisierung in armen, benachteiligten Randgebieten, deren Bewohner zunehmend bereit sind, ihre Rechte notfalls auch gegen die Soldaten durchzusetzen. Eine UNDP-Studie zeigt, dass „Terroristen“ südlich der Sahara überwiegend in ebensolchen armen, benachteiligten Randgebieten rekrutiert werden, wo junge Menschen eine geringe Schulbildung und kaum Aussichten auf berufliche Beschäftigung haben.¹⁴³

Kleine Anfrage des Abgeordneten Andrej Hunko u.a. (Die Linke) „Deutsche Unterstützung einer militärischen Eingreiftruppe der G5-Sahel-Staaten zur Bekämpfung unerwünschter Migration“, S. 9.

¹⁴⁰ Bundesministerium der Verteidigung, Ertüchtigung: Truppentransporter und Tankwagen für Niger, Berlin 2018.

¹⁴¹ UN Security Council, Situation in Mali. Report by the UN Security Council (S/2018/541), New York 2018, S. 7 f.

¹⁴² Ebd.

¹⁴³ Jennifer G. Cooke/Thomas M. Sanderson, Militancy And The Arc of Instability. Violent Extremism in the Sahel, Washington: Center for Strategic International Studies, 2016.

Ausstattungshilfe und kommerzielle Rüstungsexporte an MENA-Staaten

(5.35) Mit Blick auf die wachsende Bedeutung der Migration als politisches Thema rücken auch weitere Länder an den Migrationsrouten in den Blickpunkt. Intensiviert wurde die Kooperation mit anderen Mittelmeeranrainerstaaten, wie Algerien oder Ägypten. Ganz bewusst wird von EU-Seite unter anderem durch Ratspräsident Donald Tusk ein Zusammenhang zwischen Migrations- und Wirtschaftskooperation argumentativ hergestellt, wie dies im September 2018 am Rande des Salzburger Gipfels geschehen ist. Eine solche Wirtschaftskooperation beinhaltet auch die Genehmigung und Lieferung kommerzieller Rüstungsexporte, obwohl Menschenrechtsorganisationen wie Amnesty International oder Human Rights Watch wiederholt über zahlreiche Menschenrechtsverstöße berichtet haben.

So werden der algerischen Regierung immer wieder Menschenrechtsverletzungen im Umgang mit Migranten vorgeworfen. Nach Angaben der Internationalen Organisation für Migration (IOM) wurden 13.000 Menschen ohne Hilfsmittel und ausreichende Versorgung von algerischen Sicherheitskräften in der Wüste im Grenzgebiet ausgesetzt, von wo aus sie ihren Weg alleine zurück nach Mali finden mussten.¹⁴⁴ Selbst schwangere Frauen und Kinder wurden nachts aus ihren Wohnungen geholt, über die Grenze transportiert und in der Sahara ihrem Schicksal überlassen.¹⁴⁵ 2014 hat die Bundesregierung die Lieferung einer Panzerfabrik zur Fertigung von 980 Fuchs-Radpanzern nach Algerien genehmigt. Seit 2015 produziert eine Rheinmetall-Tochterfirma dort jährlich rund 120 Fuchs-Radpanzer, für die Teile aus Deutschland zugeliefert werden. Diese Lieferungen an das autoritäre Regime in Algerien sind vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen noch fragwürdiger, als sie es ohnehin schon sind.

(5.36) Neben den direkten Ertüchtigungsinitiativen steht zu befürchten, dass Rüstungsexporte zur Verhandlungsmasse in Deals um Migrationsverhinderung werden. In Libyen wird die Küstenwache insbesondere von Italien ausgerüstet und dies hat direkte Auswirkungen auf die Seenotrettung. Menschenrechtsorganisationen sehen darin auch eine Verletzung des Nicht-Zurückweisungsgebots der Genfer Flüchtlingskonvention. Staaten der Europäischen Union, darunter auch Deutschland, kooperieren mit dem ägyptischen Militärregime von Präsident Abdel Fattah al-Sisi unter anderem auch, um Migration zu verhindern oder Migranten zurückzunehmen. Ägypten ist bereits seit Jahren Empfänger von Rüstungsexporten aus Deutschland.

¹⁴⁴ Walk or die: Algeria strands 13.000 migrants in the Sahara, Associated Press News, 25. Juni 2018.

¹⁴⁵ Human Rights Watch, Algeria: Inhumane Treatment of Migrants. Pregnant Women, Children, Asylum Seekers Among Thousands Expelled to Desert, 28. Juni 2018, abrufbar unter: <https://www.hrw.org/news/2018/06/28/algeria-inhumane-treatment-migrants> (26.11.18).

Ägypten steht seit Anbeginn des Militärregimes in der Kritik, Oppositionelle systematisch und mit Todesfolge zu foltern und Dissidenten zu entführen und zu töten.¹⁴⁶ Dennoch zeigen die deutschen Rüstungsexportgenehmigungen der jüngsten Vergangenheit einen steigenden Trend für Ägypten, aber auch für die anderen Mittelmeeranrainerstaaten.

Deutsche Ausfuhrgenehmigungen an ausgewählte Staaten Nordafrikas¹⁴⁷
(Angaben in Mio. Euro)

| | Ägypten | Algerien | Marokko | Tunesien | Insgesamt |
|-------------------|----------|----------|---------|----------|-----------|
| 2013 | 13,19 | 825,73 | 6,35 | 0,36 | 845,63 |
| 2014 | 22,74 | 163,65 | 1,71 | 8,08 | 196,18 |
| 2015 | 18,72 | 411,41 | 3,56 | 2,11 | 435,80 |
| 2016 | 399,83 | 1.418,10 | 14,31 | 2,66 | 1.834,90 |
| 2017 | 708,26 | 1.358,77 | 11,35 | 58,24 | 2.136,62 |
| Insgesamt: | 1.162,74 | 4.177,66 | 37,28 | 71,45 | 5.449,13 |

Bewertung

(5.37) Der Schutz der europäischen Außengrenzen wird immer weiter in Drittstaaten verlagert. Im Fokus stehen die Sicherheitsinstitutionen von Staaten in der MENA-Region, aber auch auf dem afrikanischen Kontinent, die auch von deutscher Seite aus „ertüchtigt“ werden. Die deutsche Ertüchtigungspolitik setzt bislang primär auf Ausbildungshilfe. Ausstattungshilfe, die wie im Nordirak auch Waffen und Rüstungsgüter umfasst, ist dabei bislang eher die Ausnahme.

Die Ertüchtigungspolitik bleibt hinter ihren selbstgesteckten Zielen zurück. In Mali ist das erklärte Ziel der Stabilisierung und des Sicherheitsgewinns bislang nicht erreicht worden. Stattdessen mehren sich Anzeichen, die auf ein „zweites Afghanistan“ hinweisen. Deutschland, aber auch die Europäische Union lassen im Engagement im Sahel ein entwicklungs- und friedenspolitisches Gesamtkonzept vermissen. Auch die Krisenprävention spielt eine eher untergeordnete Rolle. Dies spiegelt sich auch im

¹⁴⁶ Amnesty International, Egypt. Report 2017/18, abrufbar unter: <https://www.amnesty.org/en/countries/middle-east-and-north-africa/egypt/report-egypt/> (26.11.18).

¹⁴⁷ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2017 (Rüstungsexportbericht 2017), Berlin 2018.

deutschen G5-Budget wider: So sind 2017 weniger als 10 Millionen Euro für Versöhnung oder Projekte gegen religiösen Extremismus in der Region verausgabt worden; dagegen wurden 29 Millionen Euro für Flüchtlingsabwehr und Grenzmanagement und 12 Millionen Euro für die „Ertüchtigung“ der Polizei in der Region ausgegeben. Auch auf EU-Ebene werden Mittel der Entwicklungszusammenarbeit für die „Ertüchtigung“ von Sicherheitsinstitutionen herangezogen.¹⁴⁸

(5.38) Die Annahme, verstärkte Grenzkontrollen oder hochtechnisierte Grenzschutzmechanismen führten generell zu weniger irregulärer Migration, ist sehr umstritten. Fachleute beobachten vielmehr, dass dies die Migrationsrouten gefährlicher und die Lage der Migranten prekärer macht sowie die Profitmargen für das organisierte Schlepperwesen steigert.¹⁴⁹ Dies unterstreicht eine Vielzahl von Länderbeispielen, unter ihnen auch Niger. Als Gegenleistung für die Ertüchtigungshilfen soll das Land die Grenzen stärker kontrollieren, und in der Tat ist die Migration innerhalb von einem Jahr um drei Viertel zurückgegangen. Allerdings traf der nigrische Politikwechsel in hohem Maß den informellen Sektor derjenigen, die von der saisonalen zirkulären Migration im Niger lebten. Die „Ertüchtigung“ droht den Norden des Landes aufgrund der dadurch verursachten wirtschaftlichen Einbußen zu destabilisieren. Eine UNDP-Studie warnt explizit davor, dass Terroristen südlich der Sahara überwiegend aus benachteiligten, fragilen Randgebieten der jeweiligen Staaten kommen.¹⁵⁰ Der Bundestag befasste sich kürzlich mit dieser Problematik.¹⁵¹ Die GKKE fordert darum eine unabhängige Evaluierung der bisherigen deutschen Ertüchtigungsmaßnahmen im (Nord)Irak und in Mali. Der Bericht des Auswärtigen Amtes und Bundesverteidigungsministeriums vom 31. Juli 2018 an den Deutschen Bundestag leistet dies nicht, weil er es versäumt, im Sinne der Ziele von Sicherheit und Stabilität die Probleme zu benennen und Lehren für künftige Einsätze zu ziehen.¹⁵²

(5.39) Doch nicht nur die Sahel-Staaten sind zu Partnern der deutschen wie europäischen Ertüchtigungsinitiative avanciert. Auch die Mittelmeeranrainerstaaten,

¹⁴⁸ Vgl. hierzu auch GKKE-Rüstungsexportbericht 2017, Bonn/Berlin 2018, S. 91-97.

¹⁴⁹ Raphael Bossong, Intelligente Grenzen und interoperable Datenbanken für die innere Sicherheit der EU, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2018 (SWP-Studie 4/2018), S. 21.

¹⁵⁰ United Nations Development Programme, Journey to Extremism in Africa. Drivers, Incentives and Tipping Point for Recruitment, New York 2017.

¹⁵¹ Bundesdrucksache 19/1372 vom 22. März 2018, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Uwe Kekeritz u.a. (Bündnis 90/Die Grünen) „Deutsches und europäisches Engagement in der Sahel-Zone“.

¹⁵² Bundesdrucksache 19/3694 vom 31. Juli 2018, Unterrichtung durch die Bundesregierung „Abschlussbericht nach Beendigung des Mandats zur Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an der Ausbildungsunterstützung der Sicherheitskräfte der Regierung der Region Kurdistan-Irak und der irakischen Streitkräfte“.

wie Algerien, Marokko und Tunesien erhalten Unterstützung bei der Grenzsicherung. Marokko und Algerien haben obendrein in den vergangenen Jahren stark in die Aufrüstung ihres Militärs investiert. Deutschland hat in der jüngsten Zeit wiederholt Rüstungsdeals mit Algerien in Zusammenhang mit Zielen der Grenzsicherung bewilligt. Dabei geht es Marokko wie Algerien primär darum, eigene Rüstungskapazitäten aufzubauen, um auch auf diese Weise ihre Vormachtstellungen in der Region zu untermauern.

Die GKKE fordert, dass in der Beurteilung von Rüstungsexporten in die MENA-Region Fragen der Aufrechterhaltung von Frieden, Sicherheit und Stabilität in den Ländern, aber auch in der Region stärker in den Blick genommen werden. Dies gilt auch und insbesondere für die Genehmigung des Kapazitätsaufbaus eigener Rüstungsproduktionen in den jeweiligen Empfängerländern. Wenn Zweifel an rechtsstaatlichen Verfahren bestehen und in den Empfängerländern schwere Menschenrechtsverletzungen oder innere Repressionen an der Tagesordnung sind, dürfen aus Deutschland keine Rüstungsexporte genehmigt werden.

5.4 Strafverfahren wegen G36-Sturmgehwereexport nach Mexiko

(5.40) Die GKKE hat in ihrem Rüstungsexportbericht 2016 schon ausführlich über die Entstehung des Strafverfahrens bis zur Anklageerhebung durch die Staatsanwaltschaft Stuttgart und zur Zulassung der Anklage durch die Große Wirtschaftsstrafkammer des Landgerichtes Stuttgart berichtet.¹⁵³ Die Stuttgarter Staatsanwaltschaft wirft sechs Angeklagten, darunter zwei ehemaligen Geschäftsführern des Oberndorfer Kleinwaffenherstellers Heckler&Koch (H&K), insgesamt 14 Verbrechenstatbestände des Verstoßes gegen das Kriegswaffenkontrollgesetz (KrWaffKontrG) und das Außenwirtschaftsgesetz (AWG) durch die nicht genehmigte Lieferung von über 10.000 G36-Sturmgehwere auch in sogenannte „nicht beliefungsfähige mexikanische Bundesstaaten“ vor. Obwohl es in Deutschland kein Unternehmensstrafrecht gibt, steht Heckler&Koch in Stuttgart dennoch vor Gericht, da dem Waffenhersteller eine vollständige Gewinnabschöpfung in Millionenhöhe und - wegen Verstoßes gegen gewerberechtliche Ordnungsvorschriften - ein hohes Bußgeld drohen.

(5.41) Am 15. Mai 2018 begann in Stuttgart die öffentliche Hauptverhandlung unter sehr großem Medieninteresse mit der Verlesung der über 40 Seiten umfassenden Anklageschrift. Ursprünglich waren sieben H&K-Mitarbeiter angeklagt, jedoch erschienen nur fünf Angeklagte, da zwischenzeitlich ein Vertriebsleiter verstorben war und der in Mexiko lebende Beauftragte von H&K, mittlerweile mexikanischer

¹⁵³ GKKE-Rüstungsexportbericht 2016, Bonn/Berlin 2017, S. 75-76.

Staatsangehöriger, nicht erschien. Gegen ihn wurde nun ein internationaler Haftbefehl erlassen. Die Strafkammer mit dem Vorsitzenden Richter Maurer hat 24 Verhandlungstage mit vielen Zeugen und umfangreichen Urkunden, von denen mehrere hundert Seiten im sogenannten Selbstleseverfahren der Öffentlichkeit vorenthalten bleiben, angesetzt. Schon zu Beginn wurde deutlich, dass die Verteidigung keinesfalls einheitlich vorgeht und auch sehr deutliche Unterschiede zu den Statements der Anwälte von H&K festzustellen waren. So verteidigte sich der ehemalige Landgerichtspräsident Peter Beyerle, der nach seiner Pensionierung zu H&K als sogenannter Behördenbeauftragter und dann als Geschäftsführer wechselte, dass weder die Waffen von H&K in die „verbotenen Bundesstaaten“ geliefert wurden noch sich durch die Bescheide der Bundesregierung ergeben habe, dass in bestimmte Bundesstaaten Mexikos nicht geliefert werden dürfe.

(5.42) Folgerichtig widmete sich das Gericht mehr als zehn Verhandlungstage lang sehr intensiv der Frage, wie das Genehmigungsverfahren zum Export von Kriegswaffen überhaupt funktioniert. Genau dieses ist schon jetzt das historisch Interessanteste an diesem bislang umfassendsten und größten Kleinwaffenexportstrafverfahren in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. In diesem Zusammenhang wurden mehrere Zeugen aus dem Bundeswirtschaftsministerium (BMW) und dem Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (Bafa) gehört. Höchst erstaunlich war dabei die Vernehmung eines hochrangigen und langgedienten Beamten aus dem BMW, der meinte, dass ein Beamter, der wie er einem ganz bestimmten Waffenhersteller als langgedienter Staatsdiener inhaltlich zugeordnet ist, vor allem im Interesse des Waffenherstellers entscheiden sollte, „denn es heißt auch Bundesministerium FÜR Wirtschaft“. Welche rechtliche Qualität die Endverbleibserklärungen haben, konnte der Zeuge nicht erläutern, meinte aber, dass auch wegen ungewollter diplomatischer Verwicklungen die Kollegen im Auswärtigen Amt nicht wollen, dass zu viel Kritisches in den KrWaffKontrG-Bescheiden schriftlich ausgeführt werde. Es sei gegenüber H&K politisch klar aus dem Vorbereitenden Ausschuss kommuniziert worden, dass in vier mexikanische Bundesstaaten, in denen bürgerkriegsähnliche Zustände herrschten, nicht geliefert werden dürfe.

Ein Zeuge des Auswärtigen Amtes bestätigte, dass die Bundesregierung aus Rücksicht auf mexikanische Befindlichkeiten nicht wollte, dass dies schriftlich in einem offiziellen Bescheid fixiert werde. Hierzu passt auch die Zeugenaussage des für diesen Fall zuständigen Ermittlungsbeamten des Zollkriminalamtes (ZKA), der es bemerkenswert fand, dass über die Gespräche zwischen BMW und H&K – vornehmlich mit dem Angeklagten Peter Beyerle – weder in den Akten des BMW noch in denen von H&K irgendwelche Gesprächsnotizen aufgefunden werden konnten. Die Zeugen des Bafa führten aus, dass sie bei Kriegswaffenexporten an die Weisungen aus dem BMW gebunden seien. Man könne aber versichern, dass alle AWG-Bescheide immer als

Annex eine Endverbleibserklärung haben. Weshalb diese im Fall Mexiko ständig neu ausgewechselt wurden, wurde zwar als merkwürdig empfunden, aber das BMWi hatte keine Bedenken. Kein Zeuge aus BMWi, Auswärtigem Amt oder Bafa konnte genau die rechtliche Qualität von Endverbleibserklärungen und von nachträglichen Kontrollen, wohin die Waffen wirklich gegangen sind (post shipment controls), darlegen und etwas zur Überprüfung von Endverbleibserklärungen, die der Waffenexporteur vorzulegen hat, ausführen. Lapidar hieß es von einem Zeugen des Auswärtigen Amtes zu den post shipment Kontrollen, es sei ein neues Instrument und bislang gebe es erst drei Überprüfungen.

Durch die Beantwortung einer Kleinen Anfrage im Bundestag anlässlich dieses Strafverfahrens musste die Bundesregierung einräumen, dass Endverbleibserklärungen zwingend zum AWG-Exportbescheid des Bafa gehören.¹⁵⁴

(5.43) Durch die Vernehmung weiterer Zeugen, die für H&K zu mehreren Waffenvorfürungen für Angehörige des mexikanischen Militärs und der Polizei, auch in die vier „verbotenen Bundesstaaten“, gereist waren, wurde inzwischen geklärt, dass G36-Sturmgewehre in größerem Umfang in Bundesstaaten wie Guerrero geliefert wurden und dass sie selbst vor Ort die Einweisung der entsprechenden Bundespolizisten vorgenommen haben. Einer der ehemaligen H&K-Waffenvorführer gab als Zeuge an, dass er aufgrund der schwierigen Verhältnisse beispielsweise im Bundesstaat Guerrero in der Oberndorfer H&K-Zentrale nachgefragt habe, ob „dieser Einsatz hier in diesen Bundesstaaten Mexikos wirklich von den deutschen Behörden genehmigt sei“, und über den Angeklagten Beyerle, der in Kontakt mit den Behörden gewesen sei, die Antwort erhalten habe, dass alles in Ordnung gehe.

(5.44) Wie in der ARD-Sendung „Report Mainz“ am 14. August 2018 berichtet wurde, sind durch den Anzeigerstatter inzwischen Kopien der Original-Lieferverträge zwischen dem mexikanischen Verteidigungsministerium und der Waffenfirma H&K in spanischer Sprache aufgetaucht, die eindeutig festlegen, dass größere Mengen von G36-Sturmgewehren als finalen Lieferort auch die nicht genehmigungsfähigen vier mexikanischen Bundesstaaten enthalten. Dies bedeutet, dass nachweislich Sturmgewehre und andere Kleinwaffen von H&K in mexikanische Bundesstaaten geliefert wurden, die von einer Genehmigung durch die Bundesregierung nicht abgedeckt waren. Die Einlassung insbesondere des Angeklagten Beyerle, die Angeklagten hätten nicht wissen können, wohin die Sturmgewehre in Mexiko genau gehen und Einschränkungen in den Genehmigungen hätten nicht erkannt werden können, werden damit unglaubhaft.

¹⁵⁴ Bundestagsdrucksache 19/4654 vom 27. September 2018, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Niema Movassat u.a. (Die Linke) „G36-Sturmgewehr: Exporte von Heckler & Koch nach Mexiko“.

(5.45) Leider hat das Landgericht die von mexikanischen Anwälten von Hinterbliebenen der 43 bis heute verschwundenen Lehramtsstudierenden von Ayotzinapa und dem European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR) eingereichte Nebenklage trotz einer klaren Vorschrift des § 395 Abs.3 der Strafprozessordnung nicht zugelassen. Damit fehlt in diesem herausragenden Strafverfahren die Sicht der Opfer von Kleinwaffengewalt, die es in Mexiko zu Tausenden zu beklagen gibt und zu der auch die hier verhandelten G36-Experte beigetragen haben.

Umso beeindruckender war es für die Prozessbeteiligten und die Öffentlichkeit, dass am 15. Verhandlungstag, dem 26. September 2018, dem vierten Jahrestag des grausigen Überfalls auf die 43 Studierenden von Iguala im Bundesstaat Guerrero, Leonel Gutierrez, der Bruder des einzigen überlebenden, jedoch noch im Koma liegenden Studenten Aldo Gutierrez, im Gerichtssaal anwesend war. Er konnte der Öffentlichkeit berichten, dass sein Bruder von einem Projektil getroffen wurde, das aus einem G36 stammte.¹⁵⁵ Dieser Fall hat in Mexiko eine derart hohe Bedeutung, dass allein die Zahl 43 bei der letzten Präsidentschaftswahl eine symbolisch bedeutende Rolle gespielt hat.

(5.46) Mit einem schriftlichen Urteil des Landgerichts Stuttgart ist nach derzeitigem Stand erst im Sommer 2019 zu rechnen. Eine Verzögerung ergab sich überraschend am 20. Verhandlungstag, als die Verteidigung noch einen Beweisantrag stellte, so dass ca.17.000 Emails eines kurz vor Prozessbeginn verstorbenen weiteren Angeklagten noch durchgesehen werden müssen. Nach derzeitiger Einschätzung der sehr unterschiedlichen Rechtspositionen der Beteiligten ist davon auszugehen, dass die unterlegenen Parteien in die Revision gehen werden, so dass gegebenenfalls der Bundesgerichtshof diesen gewichtigen Fall entscheiden muss.

¹⁵⁵ Zur Rolle von G36-Sturmgewehren im Fall der 43 verschwundenen Lehramtsstudierenden von Ayotzinapa siehe auch: Fall "43": Woher kamen die deutschen Gewehre?, SWR, 25. September 2015.

6 Europäische Rüstungsexportpolitik

6.1 Entwicklung der Rüstungsexporte in der Europäischen Union

(6.01) Die aktuellsten Zahlen zu den Rüstungsexportgenehmigungen, die uns der EU-Jahresbericht gemäß dem Gemeinsamen Standpunkt zur Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern liefert, beziehen sich auf das Jahr 2016.¹⁵⁶ Gemäß dem EU-Bericht beläuft sich der Wert der Rüstungsexportgenehmigungen aller EU-Mitgliedstaaten im Jahr 2016 auf über 191 Milliarden Euro.

Ausfuhrgenehmigungen für Rüstungsgüter ausgewählter EU-Staaten¹⁵⁷ (Angaben in Mio. Euro)

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|----------------------|-----------------|-----------------|-----------------|------------------|------------------|
| Frankreich | 13.760,3 | 9.538,4 | 73.297,3 | 151.584,7 | 142.320,5 |
| Deutschland | 4.703,9 | 5.845,6 | 3.973,8 | 7.858,8 | 6.847,7 |
| Ungarn | 269,8 | 513,0 | 432,4 | 1.283,5 | 589,4 |
| Italien | 4.160,1 | 2.149,3 | 2.650,9 | 7.882,6 | 14.637,8 |
| Niederlande | 941,0 | 963,4 | 2.065,3 | 872,6 | 1.416,4 |
| Polen | 633,0 | 858,0 | 919,8 | 1.268,7 | 1.227,1 |
| Spanien | 7.694,5 | 4.321,2 | 3.666,4 | 10.676,9 | 5.550,0 |
| Schweden | 1.099,3 | 1.194,1 | 511,5 | 563,8 | 6.582,7 |
| Großbritannien | 2.664,1 | 5.232,1 | 2.585,6 | 8.018,7 | 3.950,8 |
| <i>EU: insgesamt</i> | <i>39.862,7</i> | <i>36.711,9</i> | <i>98.400,5</i> | <i>195.951,0</i> | <i>191.452,3</i> |

(6.02) Diese Zahlen sind jedoch mit größter Vorsicht zu betrachten. Ihre Aussagekraft ist vergleichsweise gering, denn das Berichtswesen der EU zu Rüstungsexporten wird durch große Abweichungen zwischen den Mitgliedstaaten ad absurdum geführt. Diese sind nämlich keineswegs dazu verpflichtet, ihre jährlichen Berichte entlang von

¹⁵⁶ Im November 2018 hat die EU auch ihren Bericht mit den Zahlen für 2017 vorgelegt; dieser konnte jedoch redaktionell nicht mehr berücksichtigt werden.

¹⁵⁷ Die Daten basieren auf Angaben der Europäischen Union: Achtehnter Jahresbericht gemäß Artikel 8 Absatz 2 des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP des Rates betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern, Brüssel 2017, abrufbar unter: www.ruestungsexport.info (26.11.2018). Da die Daten für die EU-Berichte durch die einzelnen Mitgliedsstaaten immer noch unterschiedlich erhoben und nicht alle Lizenztypen abgebildet werden, sind die Daten nur begrenzt untereinander vergleichbar. Eine einheitliche Berichterstattung ist grundlegende Voraussetzung für mehr Transparenz.

einheitlichen Standards abzuliefern. So nennen manche Staaten (z.B. Frankreich, Italien, Polen oder Spanien) neben den Genehmigungswerten auch die Werte für die im jeweiligen Jahr tatsächlich erfolgten Rüstungsausfuhren. Andere Staaten wie Deutschland und Großbritannien sind dazu nicht bereit oder, auf Grund mangelnder Erfassung, nicht in der Lage.

Da auch die nationalen Lizenzierungssysteme nach wie vor unterschiedlich funktionieren, sind noch nicht einmal die Genehmigungswerte vergleichbar. Augenfällig sind insbesondere die seit 2014 enorm hohen Zahlen aus Frankreich. Dieser Anstieg geht jedoch vor allem darauf zurück, dass Frankreich seit 2014 nicht mehr nur die Werte für die tatsächlich genehmigten Ausfuhren berichtet, sondern die Werte des gesamten Volumens der Lizenzen für Verhandlungen mit potentiellen Abnehmern von Rüstungsgütern, die französischen Rüstungsunternehmen erteilt wurden, nennt. Auch damit werden durchaus interessante Informationen geliefert und vielleicht wäre es ratsam, auch in Deutschland eine entsprechende Genehmigungspflicht zu schaffen – bislang kennt niemand das Volumen der Geschäfte, über die deutsche Rüstungsfirmen verhandeln. Aber das Problem bei den französischen Angaben ist eben, dass sie nicht mit den Angaben der anderen Mitgliedsstaaten vergleichbar sind. Deutschland wiederum berichtet an die EU nur die Werte für die Einzelausfuhrgenehmigungen, nicht jedoch für die Sammelausfuhrgenehmigungen.

(6.03) Stark angestiegen sind für 2016 die Genehmigungswerte von Italien und Schweden. Erstere haben sich im Vergleich zum Vorjahr beinahe verdoppelt, letztere sogar mehr als verzehnfacht. Ausschlaggebend sind in beiden Fällen Genehmigungen für den Export von Kampfflugzeugen. So genehmigte Schweden den Export von 36 Gripen-E Kampfflugzeugen an Brasilien und Italien die Ausfuhr von 28 Eurofighter Typhoon für Kuwait.

(6.04) Wie schon in den Jahren zuvor zeigen auch die Daten für 2016, dass der größte Teil der Rüstungsexporte europäischer Unternehmen an Staaten außerhalb der EU geht. Nur 16 Prozent der Rüstungsexportgenehmigungen 2016 entfallen auf Exporte an andere EU-Staaten. Damit liegt dieser Wert ähnlich niedrig wie in den beiden Jahren zuvor, als gerade einmal knapp über 15 Prozent erreicht wurden. Die Zahlen schwanken natürlich je nach Mitgliedsstaat, und auch dieses Jahr schlugen die hohen französischen Werte, von denen nur 13,9 Prozent auf EU Staaten entfallen, besonders zu Buche. Rechnet man die französischen Werte heraus, kommt man aber auch nur auf einen Wert von knapp 22 Prozent für den Export in andere EU-Staaten. Ein Großteil geht also an Empfänger außerhalb der EU.

**Rüstungsexporte an EU-Mitgliedsstaaten im Verhältnis zu allen
Rüstungsausfuhren für 2016¹⁵⁸**
(Angaben in Mio. Euro)

| | Gesamtvolumen aller Rüstungsexporte (1) | Ausfuhren an EU- Mitgliedsstaaten (2) | Anteil der Ausfuhren an EU-Mitgliedsstaaten in Prozent (1/2) |
|------------------------|--|--|--|
| Belgien | 1.249 | 0.817 | 65,4 |
| Bulgarien | 1.259 | 0.082 | 6,5 |
| Dänemark | 0.203 | 0.001 | 0,5 |
| Deutschland | 6.848 | 1.353 | 19,8 |
| Estland | 0.009 | 0.003 | 33,3 |
| Finnland | 0.098 | 0.039 | 39,8 |
| Frankreich | 142.320 | 19.780 | 13,9 |
| Irland | 0.063 | 0.011 | 17,5 |
| Italien | 14.638 | 4.651 | 31,8 |
| Kroatien | 0.379 | 0.014 | 3,7 |
| Lettland | 0.001 | 0.001 | 100 |
| Litauen | 0.092 | 0.008 | 8,7 |
| Niederlande | 1.416 | 0.125 | 8,8 |
| Österreich | 3.981 | 0.242 | 6,1 |
| Polen | 1.227 | 0.223 | 18,2 |
| Portugal | 0.244 | 0.211 | 86,5 |
| Rumänien | 0.241 | 0.049 | 20,3 |
| Slowakei | 0.208 | 0.068 | 32,7 |
| Slowenien | 0.043 | 0.006 | 14,0 |
| Spanien | 5.550 | 1.589 | 28,6 |
| Schweden | 6.583 | 0.271 | 4,1 |
| Tschechien | 0.344 | 0.001 | 0,3 |
| Ungarn | 0.589 | 0.148 | 25,1 |
| Vereinigtes Königreich | 3.951 | 0.994 | 25,2 |
| <i>Gesamt</i> | 191.452 | 30.626 | 16,0 |

¹⁵⁸ Ebd.

6.2 Zehn Jahre Gemeinsamer Standpunkt der EU zur Kontrolle der Rüstungsexporte: Kompetenzverlagerung nach Brüssel?

(6.05) In den 1990er Jahren gelangten die EU-Mitgliedsstaaten zu der Erkenntnis, dass eine stärkere Harmonisierung ihrer Rüstungsexportpolitik sowie eine bessere Koordinierung und Abstimmung dazu in ihrem eigenen Interesse liegt. Die Staaten waren mit den Auswirkungen kontroverser Exporte während des Irak-Iran Krieges Ende der 1980er Jahre konfrontiert. Das Ziel der EU-Staaten war daher die Formulierung gemeinsamer Regeln, die verhindern, dass Waffen in die Hände unerwünschter Akteure geraten. Dies gipfelte 1998 in dem EU-Verhaltenskodex für Waffenausfuhren, womit sich die EU-Staaten erstmals auf ein politisch verbindliches Regelwerk für den Export von Waffen auf der europäischen Ebene einigten.

(6.06) Als die Mitgliedsstaaten am 8. Dezember 2008 den bis dahin seit zehn Jahren bestehenden Verhaltenskodex zur Ausfuhr von Rüstungsgütern und Kriegswaffen in einen rechtsverbindlichen Gemeinsamen Standpunkt überführten,¹⁵⁹ war die Hoffnung bei vielen Beobachtern groß, dass die Harmonisierung auf europäischer Ebene bei der Exportkontrolle einen Schub erfährt. Die acht Kriterien zur Entscheidung über Ausfuhren,¹⁶⁰ bis heute das Kernstück des Gemeinsamen Standpunktes, haben durch die rechtsverbindliche Verankerung eine Aufwertung erfahren. Mit dem Gemeinsamen Standpunkt verfolgen die EU-Staaten „hohe gemeinsame Maßstäbe“ und wollen eine Annäherung bei der Rüstungsexportkontrolle (oft auch als Harmonisierung bezeichnet) erreichen. In den letzten zehn Jahren hat sich bei der Umsetzung des Gemeinsamen Standpunktes durchaus etwas getan. Die Fortschritte reichen von der Verbesserung der Berichterstattung bis hin zur Umsetzung des Gemeinsamen Standpunktes in nationale Vorschriften oder Gesetze. Dennoch ist zu konstatieren, dass entscheidende Defizite weiterhin bestehen bleiben, wie z.B. die unterschiedliche Auslegung der Kriterien. Letztlich konnte die Überführung des Verhaltenskodex in einen Gemeinsamen Standpunkt, der formal rechtsverbindlich für alle Mitgliedsstaaten ist, nicht alle Aspekte miteinschließen. Es bestehen weiterhin zahlreiche Lücken bei der Exportkontrolle.

(6.07) Alle EU-Mitgliedsstaaten haben inzwischen die Vorschriften des Gemeinsamen Standpunktes in ihr jeweiliges nationales Recht überführt. Allerdings gibt es dafür kein einheitliches Verfahren, sondern es obliegt den einzelnen Mitgliedsstaaten zu entscheiden, welches Modell sie hierfür wählen. Dies reicht von der Anpassung der bestehenden Gesetze bis hin zur Erlassung eines Dekrets.¹⁶¹ Hierbei wird deutlich, dass

¹⁵⁹ Gemeinsamer Standpunkt 2008/944/GASP des Rates betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern.

¹⁶⁰ Siehe S. 29 f.

¹⁶¹ Eine Übersicht findet sich in den jährlichen Berichten der Europäischen Union zu den

die Umsetzung des Gemeinsamen Standpunktes gemäß Artikel 346 des EU-Vertrages in der Souveränität der Mitgliedsstaaten verbleibt und die jeweiligen Regierungen sicherstellen müssen, dass Verwaltungsvorschriften den Vorgaben des Gemeinsamen Standpunktes entsprechen. So findet keine gegenseitige Überprüfung der Umsetzung statt.

(6.o8) In den letzten zehn Jahren sind zahlreiche Verbesserungen, Korrekturen und Anpassungen vorgenommen worden. Bereits im Jahr 2012 wurde der Gemeinsame Standpunkt gemäß den Bestimmungen aus Artikel 15 drei Jahre nach Inkrafttreten einer Überprüfung unterzogen. Der Rat der Europäischen Union kam zu dem Schluss, dass der Gemeinsame Standpunkt sowie die Kriterien und Vorschriften, weiterhin den Zielen des Gemeinsamen Standpunktes gerecht werden und eine ausreichende Basis für die Koordinierung der Mitgliedsstaaten bietet.¹⁶² Nun wollte man sich auf eine einheitliche Anwendung der Kriterien konzentrieren und dazu weiterführende Hilfestellungen erarbeiten. Dazu dient der Benutzerleitfaden.¹⁶³ Er ist ein wesentliches Begleitdokument des Gemeinsamen Standpunktes, der die einheitliche operative Anwendung und Auslegung der Kriterien fördern soll. Im Juni 2015 wurde das Dokument umfassend überarbeitet und ergänzt. Es enthält zahlreiche Elemente, Umsetzungshinweise und Hilfestellungen, die auf eine Kohärenz zwischen den Mitgliedsstaaten abzielen. Es bleibt aber eben nicht mehr als ein Leitfaden, der die Behörden bei der Entscheidung über eine Ausfuhrgenehmigung unterstützen soll. Auch hier gibt es keine Überprüfung der Anwendung.

(6.o9) Unabhängig von den positiven Entwicklungen, die zu einer Harmonisierung der Regelungen beigetragen haben, gab es in den vergangenen Jahren immer wieder Fälle, in denen eine unterschiedliche Auslegung der Kriterien zu beobachten war. Zu diesen zählen Rüstungsexporte an arabische Staaten¹⁶⁴ oder an Russland. Als jüngere Beispiele können die massiven Rüstungslieferungen an die Staaten der von Saudi-

Ausfuhren der EU-Mitgliedsstaaten. Siehe dazu auch: Europäischen Union, Neunzehnter Jahresbericht gemäß Artikel 8 Absatz 2 des Gemeinsamen Standpunktes 2008/944/GASP des Rates betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern, Brüssel 2018.

¹⁶² European Commission, Council conclusions on the review of Council Common Position 2008/944/CFSP defining common rules governing control of exports of military technology and equipment, Brüssel 2012.

¹⁶³ European Commission, Outcomes of Proceedings, User's Guide to Council Common Position 2008/944/CFSP defining common rules governing the control of exports of military technology and equipment, COARM 172 CFSP/PESC 393, Brüssel 2015.

¹⁶⁴ Eine gute Übersicht liefert: Mark Bromley, The Review of the EU Common Position on Arms Exports: Prospects for Strengthened Controls, Brüssel: EU Non-Proliferation Consortium, 2012 (Non-proliferation Paper Nr. 7).

Arabien angeführten Koalition genannt werden, die im Jemen Krieg führen.¹⁶⁵ Diese Beispiele verdeutlichen, wie sehr sich die Exportpraxis der EU-Mitgliedsstaaten voneinander unterscheidet. So nahm beispielsweise insgesamt die Anzahl der abgelehnten Ausfuhranträge von EU-Staaten an Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate 2015 und 2016 deutlich zu. Die Gründe für Ablehnungen reichten von Verweisen auf die Menschenrechtssituation und das internationale humanitäre Völkerrecht bis hin zur Gefahr der illegalen Weitergabe dieser Waffen.¹⁶⁶ Allerdings sehen wir hier auch deutliche Unterschiede der Rüstungsexportpraxis innerhalb der EU. Während Schweden strengere Vorschriften und ein Gesetz erlassen hat, das Rüstungsexporte nach Saudi-Arabien limitieren soll,¹⁶⁷ verfolgen andere EU-Staaten einen alternativen Weg und differenzieren nach Waffentyp. Die Niederlande und Belgien wollen nur die Ausfuhren von Waffen verbieten, die für Luftschläge oder Landoperationen eingesetzt werden können.¹⁶⁸ Dabei wird eine Differenzierung der saudischen Akteure vorgenommen. Während die Rüstungsexporte an das saudiarabische Militär unterbunden werden sollen, gelten Waffentransfers an die Präsidentengarde für die niederländische und die belgische Regierung als unbedenklich. Deutschland hat sich im Koalitionsvertrag dazu verpflichtet, keine Rüstungsgüter mehr nach Saudi-Arabien zu liefern.¹⁶⁹ Allerdings zeigen jüngste Meldungen des Bundeswirtschaftsministeriums, dass entgegen den Ankündigungen in jüngster Zeit Ausfuhrgenehmigungen für Saudi-Arabien erteilt wurden.¹⁷⁰ Diese Beispiele veranschaulichen, dass es innerhalb der EU eine sehr unterschiedliche Auslegung der gemeinsamen Kriterien gibt und die Staaten weit von einer einheitlichen Linie, im Sinne der Konvergenz, entfernt sind.

¹⁶⁵ Mark Bromley/Giovanna Maletta, The conflict in Yemen an EU's arms export controls: Highlighting the flaws in the current regime, SIPRI, 18. März 2018, abrufbar unter: <https://www.sipri.org/commentary/essay/2018/conflict-yemen-and-eus-arms-export-controls-highlighting-flaws-current-regime> (26.11.18).

¹⁶⁶ Wie Waffenausfuhren an Kriegsparteien im Jemen Bestimmungen des internationalen Waffenhandelsvertrages verletzen, wird in diesem Artikel verdeutlicht: Simone Wisotzki, Violating the Arms Trade Treaty. Arms Exports to Saudi Arabia and the Humanitarian Crisis in Yemen, Frankfurt: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, 2018 (PRIF Spotlight 1/2018).

¹⁶⁷ Sweden to curb arms sales to dictatorships, Radio Sweden, 26. Juni 2017.

¹⁶⁸ Kloe Tricot O'Farrell/Roy Isbister, The beginning of the end? European arms exports for the Yemen war, Saferworld, 1. März 2018, abrufbar unter: <https://www.saferworld.org.uk/resources/news-and-analysis/post/759-the-beginning-of-the-end-european-arms-exports-for-the-yemen-war> (26.11.18).

¹⁶⁹ Bundesregierung, Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Berlin 2018.

¹⁷⁰ Regierung will weiter Deals mit Saudi-Arabien genehmigen, Spiegel Online, 10. Oktober 2018.

(6.10) Dies alles verdeutlicht die Notwendigkeit einer strukturellen Anpassung des EU-Exportkontrollsystems. Eine harmonisierte EU-Rüstungsexportkontrolle muss jedoch auch im Kontext der weiter zunehmenden rüstungsindustriellen Zusammenarbeit innerhalb der EU betrachtet werden. Der EU Defence Action Plan der EU-Kommission von 2017, der den Startschuss für den Europäischen Rüstungsfonds gegeben hat, um die militärische Forschung innerhalb der EU voranzutreiben sowie die zunehmende Kooperation zwischen einzelnen Rüstungsunternehmen¹⁷¹ werfen zunehmend die Frage auf, wie eine gemeinsame Exportkontrolle gestaltet werden kann. Die EU-Kommission ist bemüht, sich in einem Bereich, der eigentlich laut EU-Vertrag Artikel 346 in der Souveränität der Mitgliedsstaaten liegt, mehr Kompetenzen zu schaffen.

Bewertung

(6.11) In der Überprüfung des Gemeinsamen Standpunktes sollte es aus Sicht der GKKE vor allem um zwei Aspekte gehen: Einerseits um den Wortlaut der einzelnen Kriterien und andererseits um die Verbesserung der institutionellen Rahmenbedingungen. Aus Sicht der GKKE müssen in beiden Feldern zentrale Fortschritte erzielt werden, um eine kohärente Exportpolitik der EU-Mitgliedsstaaten zu gestalten und Waffenausfuhren in Konfliktregionen bzw. an Staaten, die in die Konflikte verwickelt sind, zu verhindern. Die GKKE fordert die Bundesregierung und die anderen EU-Staaten dazu auf, eine umfassendere und tiefergehende Überprüfung des Gemeinsamen Standpunktes in diesem Sinne umzusetzen.

(6.12) Im Hinblick auf eine Erweiterung des Gemeinsamen Standpunktes selbst bietet die Überprüfung die Chance, ähnliche Impulse für die europäische Ebene zu geben, wie sie die deutschen Kleinwaffengrundsätze auf nationaler Ebene geliefert haben. Diesem Ansatz folgend könnte der Gemeinsame Standpunkt dahingehend ergänzt werden, dass für den Export von Kleinwaffen strengere Maßstäbe angelegt werden. Hierzu könnte u.a. auch eine Selbstverpflichtung der Staaten gehören, regelmäßige post-shipment Kontrollen durchzuführen.

Ein Herangehen an den Text des Gemeinsamen Standpunktes würde außerdem die Möglichkeit bieten, eine ganze Reihe von Unklarheiten und Inkonsistenzen zu bereinigen. Zentrale Konzepte für die Umsetzung des Gemeinsamen Standpunktes sind aus Sicht der GKKE unzureichend definiert. So bleibt weitgehend unklar, wie ein „eindeutiges Risiko“ festzustellen ist – etwa dass Rüstungsgüter zur Verletzung des humanitären Völkerrechts eingesetzt werden könnten. An manchen Stellen finden

¹⁷¹ Die GKKE hat über diese Entwicklungen berichtet. Siehe GKKE-Rüstungsexportbericht 2017, Bonn/Berlin 2018, S. 97-106.

sich entsprechende Spezifizierungen, so etwa der Hinweis auf Berichte der Vereinten Nationen zu Menschenrechtsverstößen bei Kriterium 2 (b). Andersorts fehlen sie. Eine gewichtige Schwachstelle des Gemeinsamen Standpunkts ist die Tatsache, dass die Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Kriterien fünf bis acht wesentlich schwächer formuliert sind. Anders als noch bei den Kriterien eins bis vier wird hier nicht die Formulierung verwendet „eine Ausfuhrgenehmigung wird verweigert, wenn...“, sondern meist die Formulierung „die Mitgliedstaaten berücksichtigen...“, oder eine ähnlich schwache Formulierung. Hier wäre eine Angleichung an die stärkeren Formulierungen bei den Kriterien eins bis vier wünschenswert.

(6.13) Aber auch der institutionelle Rahmen zur Umsetzung des Gemeinsamen Standpunkts muss aus Sicht der GKKE dringend verbessert werden. Bereits in der Vergangenheit wurde die Einführung eines „peer-review“-Mechanismus empfohlen, mit dem eine einheitliche Auslegung der Kriterien erreicht werden soll.¹⁷² Mit diesem Verfahren könnten Exportentscheidungen der Mitgliedstaaten untereinander geprüft und beurteilt werden, um eine kohärentere Anwendung der Kriterien zu erreichen. Mit Hilfe dieser Plattform könnte auch der Diskurs zwischen den Staaten verbessert werden. Hierbei könnten auch verschiedene Verfahren, Prozesse und die unterschiedlichen rechtlichen Vorgaben in den einzelnen EU-Staaten gezielter in den Blick genommen werden.¹⁷³ Leider gab es zu diesem Verfahren bei den EU-Mitgliedsstaaten immer wieder Vorbehalte.

In diesem Zusammenhang sollte das IT-System zum Informationsaustausch bei Exportgenehmigungen und Ablehnungen weiter ausgebaut werden, um es als Basis für die einheitliche Auslegung der Kriterien besser nutzen zu können. In das System könnten auch verstärkt Informationen über Empfängerländer durch den Europäischen Auswärtigen Dienst mit seiner Außenstruktur einfließen, so dass eine einheitliche Analyse entsteht.

(6.14) Ein kohärentes Rüstungsexportkontrollsystem sowie die unabhängige Überprüfung durch das Europäische Parlament und durch die nationalen Parlamente sowie durch Akteure aus der Zivilgesellschaft bedürfen einer umfassenden Transparenz. In den letzten Jahren sind zwar Fortschritte bei der Berichterstattung auf europäischer Ebene erreicht worden. Es bestehen aber weiterhin große Defizite bei Qualität und Quantität. Besonders die späte Veröffentlichung der Berichte sowie der Mangel einheitlicher Berichtparameter, die die Daten nur begrenzt untereinander

¹⁷² Bernhard Moltmann, Die Zange, die nicht kneift. Der EU-Gemeinsame Standpunkt zu Rüstungsexporten – Chancen und Risiken seiner Überprüfung, Frankfurt: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, 2012 (HSFK-Report 3/2012), S. 26 f.

¹⁷³ Europäisches Parlament, The further development of the Common Position 944/2008/CFSP on arms export control, Brüssel 2018, S. 10.

vergleichbar machen, vermitteln ein wenig kohärentes Bild. Dies ist auch das Ergebnis unterschiedlicher nationaler Rüstungsexportberichte. Hinzu kommt, dass auch auf europäischer Ebene der Grad der Berichterstattung ausgebaut werden muss, da zahlreiche Staaten keine Angaben zu tatsächlichen Ausfuhren liefern – u.a. Deutschland. Analog zur Diskussion in Deutschland gilt es zu überprüfen, wie weiterführende Angaben z.B. zu den konkreten Rüstungsgütern oder den Endempfängern mit in den Bericht aufgenommen werden können.

(6.15) Unabhängig von konkreten Änderungen am Gemeinsamen Standpunkt sowie an den etablierten Verfahren bedarf es weiterer Überlegungen, ob und wie die EU in diesem Bereich gestärkt werden kann. Grundlegend ist die Entwicklung eines gemeinsamen strategischen Rahmens, der neben dem Gemeinsamen Standpunkt auf der Europäischen Außen- und Sicherheits- sowie der Sicherheits- und Verteidigungspolitik basiert. Eine europäische Rüstungsexportstrategie kann eng oder weit gefasst werden. Ziel muss es sein, den Export an Drittstaaten in Zukunft spezifischer zu regeln. Dabei könnte eine Exportentscheidung je nach Empfängerland unterschiedliche Konsultations- oder sogar Mitsprachemechanismen innerhalb der EU auslösen.

(6.16) Eine zentrale Frage bleibt letztendlich das institutionelle Gefüge in der EU. Vor dem Hintergrund eines zunehmend zusammenwachsenden Rüstungsmarktes in Europa und dem Wunsch vieler Staaten und Unternehmen nach stärkerer Kooperation gibt es ein zentrales Problem: Wenn es tatsächlich einen weitgehend liberalisierten europäischen Binnenmarkt für Rüstungsgüter geben sollte und gleichzeitig weiterhin alle EU-Mitgliedstaaten unabhängig über den Rüstungsexport in Drittstaaten außerhalb der EU entscheiden, dann besteht die Gefahr, dass Rüstungsunternehmen die Endfertigung von Waffensystemen dorthin verlagern, wo sie den geringsten Widerstand für umstrittene Exporte erwarten.¹⁷⁴ Deshalb müssten Entscheidungsbeziehungsweise Kontrollmechanismen auf europäischer Ebene geschaffen werden, die dies verhindern. Ob dies durch eine Übertragung von Kompetenzen an die EU-Kommission oder gar durch die Schaffung einer „Europäischen Waffenkontrollbehörde“, die entweder unter der Aufsicht der Kommission oder der Hohen Vertreterin für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU steht, verwirklicht werden kann, muss geprüft werden. Dies ist aber nur dann sinnvoll, wenn diese Institutionen auf eine restriktive Rüstungsexportpolitik verpflichtet sind. Dies könnte am ehesten

¹⁷⁴ Die GKKE hat in früheren Berichten wiederholt auf diese Gefahr hingewiesen. Siehe z.B. GKKE-Rüstungsexportbericht 2017, Bonn/Berlin 2018, S. 97-106. Vgl. auch Marc von Boemcken/Jan Grebe, Gemeinsam uneinig: Ambivalenzen in der Kontrolle europäischer Rüstungsexporte, in: Werkner et al. (Hrsg.), Friedensgutachten 2014, Berlin: LIT, 2014, S. 140-153.

gewährleistet werden, wenn dem Europäischen Parlament eine entscheidende Rolle bei der Kontrolle zufällt.

(6.17) Eine solche demokratische Kontrolle der Rüstungsexportpolitik – gerade auch auf EU-Ebene – ist für die GKKE der entscheidende Punkt. Deshalb müsste aus Sicht der GKKE das Europäische Parlament hier eine wichtige Rolle spielen und mit umfassenden Kontrollinstrumenten und -rechten ausgestattet werden, um die einheitliche Einhaltung der Kriterien aus parlamentarischer Sicht zu überwachen. Bereits im September 2017 hat das Europäische Parlament die Einrichtung eines Aufsichtsgremiums für die Überwachung von Rüstungsexporten gefordert.¹⁷⁵ Die GKKE schließt sich dieser Forderung an.

(6.18) Die Überprüfung des Gemeinsamen Standpunktes bietet die Möglichkeit, substantielle Veränderungen in der europäischen Rüstungsexportkontrolle auf den Weg zu bringen. Die GKKE fordert die Bundesregierung auf, die Überprüfung voranzutreiben und sich für eine restriktive europäische Exportkontrolle einzusetzen. Wenn es nicht gelingt, das hier skizzierte Problem zu lösen und die abschließenden Rüstungsexportentscheidungen alleine in der Hand der nationalen Regierungen bleiben, lehnt die GKKE weitere Schritte hin zu einer Europäisierung der Rüstungsindustrie und zur Schaffung eines europäischen Binnenmarkts für Rüstungsgüter mit Nachdruck ab. Die Bundesregierung muss sich dann für jeden Rüstungsexport innerhalb der EU das ausdrückliche Recht vorbehalten, über eventuelle Re-exporte an Drittstaaten mitzuentcheiden.

¹⁷⁵ Europäisches Parlament, Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. September 2017 zu Waffenexporten und der Umsetzung des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP (2017/2020(INI)), Straßburg 2017.

7 Internationale Bemühungen zur Kontrolle des Waffenhandels

7.1 Die dritte Überprüfungskonferenz des Kleinwaffenaktionsprogramms

(7.01) Die dritte Überprüfungskonferenz des Kleinwaffenaktionsprogramms im Juni 2018 war überschattet vom Streit zwischen den Staatenvertretern um die Frage, ob Munition miteinbezogen werden sollte. Am Ende der zweiwöchigen Verhandlungen gab es eine für das ansonsten um Konsens bemühte Verhandlungsverfahren ungewohnte Abstimmung, die von der großen Staatenmehrheit gegen den erklärten Widerstand der USA und Israels entschieden werden konnte. Das Abschlussdokument enthält weitere Neuerungen und stärkt den Prozess der künftigen Umsetzung des Dokuments.¹⁷⁶ Dennoch klafft eine Lücke zwischen den Absichtserklärungen der Staaten, den Konfliktrealitäten und der illegalen Verbreitung von Klein- und Leichtwaffen weltweit.

(7.02) Das Kleinwaffenaktionsprogramm (Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects, kurz: PoA) war 2001 mit dem Ziel ausgehandelt worden, um die illegale Verbreitung von Klein- und Leichtwaffen – vom Revolver über Sturmgewehre bis hin zur tragbaren Flugabwehr-Lenkwanne – weltweit zu bekämpfen. Auch wenn es nur als politisch und nicht rechtlich verbindlich beschlossen wurde, enthält das PoA eine Reihe von Maßnahmen auf globaler, regionaler und nationaler Ebene, die darauf abzielen, staatliche Waffenbestände von Polizei und Armee besser zu kontrollieren, überschüssige Waffen beispielsweise nach Friedensschlüssen zu vernichten und gegen die illegale Verbreitung dieser Waffen in der Zivilbevölkerung aktiv vorzugehen.¹⁷⁷

(7.03) Die Frage der Inklusion von Munition (ammunition) in das Abschlussdokument blieb bis zum Schluss umstritten. Dieser Streit begleitet das Kleinwaffenaktionsprogramm nunmehr seit 17 Jahren. Vor allem die Vereinigten Staaten von Amerika wehren sich vehement gegen jegliche Einbeziehung von Munition, was auch auf den Einfluss der die Trump-Regierung unterstützenden National Rifle Association zurückzuführen sein dürfte. Ghana als Wortführer der Staatengruppe Sub-Sahara Afrikas bemühte sich bis zu den nächtlichen Endverhandlungen um Kompromiss-

¹⁷⁶ United Nations Office for Disarmament Affairs, Programme of Action on Small Arms and Light Weapons, Third Review Conference, 2018, abrufbar unter: <https://www.un.org/disarmament/convarms/revcon3/> (26.11.18).

¹⁷⁷ United Nations Office for Disarmament Affairs, Programme of Action on small arms and its International Tracing Instrument, abrufbar unter: <https://www.un.org/disarmament/convarms/salw/programme-of-action/> (26.11.18).

findung. Am Ende beantragten die USA dann die Abstimmung über die beiden umstrittenen Paragraphen. Dies war insofern ein Novum, als ansonsten bislang stets alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen darum bemüht waren, in den Verhandlungen zum Kleinwaffenaktionsprogramm einen Konsens zu erzielen. Lediglich 2006 war unter dem damaligen Delegationsleiter John Bolton und der US-Regierung von George W. Bush keine Einigung erreicht worden.

In der nächtlichen Abstimmung stimmten dann lediglich die Vereinigten Staaten zusammen mit Israel gegen die Erwähnung von Munition im Abschlussdokument. Allerdings enthielten sich 28 Staaten, darunter zahlreiche arabische Staaten, Russland, Kuba und Venezuela. China stimmte erst gar nicht mit ab, hatte aber zuvor mehrfach seinen Widerstand gegen die Einbeziehung von Munition erklärt.

(7.04) Mit 63 bzw. 62 Ja-Stimmen wird nun Munition erstmals und gleich zweimal in einem Abschlussdokument zum PoA erwähnt. Paragraph 16 der Deklaration, einer Art Präambel des Abschlussdokumentes, benennt mit Resolution 72/55 der VN-Generalversammlung einen von Deutschland im Dezember 2017 neu auf den Weg gebrachten Prozess, der 2020 mit einer Expertengruppe starten soll. Darin geht es um die Frage von globalen Standards des Umgangs mit überschüssiger Munition und Sprengstoffen, insbesondere in Munitionsdepots, die oftmals explodieren und erhebliche Opferzahlen in der Zivilbevölkerung verursachen können. Zahlreichen Staaten geht dieser Prozess jedoch nicht weit genug, so dass sie neue Standards für die Munitionskontrolle – auch die Exportkontrolle – fordern. Hier ist das Kleinwaffenaktionsprogramm jedoch gewohntermaßen schwach ausgestattet, und es ist eher der internationale Waffenhandelsvertrag (Arms Trade Treaty – ATT) von 2014, der globale Standards der konventionellen Exportkontrolle verankert hat – so auch für Munition.

Paragraph 18 im Abschnitt zur Zukunft der globalen Implementierung des PoA-Abschlussdokuments erkennt dann auch lediglich die bislang existierenden Bemühungen der Munitionskontrolle an und fordert Staaten zu einem Informationsaustausch auf. Auch wenn dieser Referenz zu Munition eher symbolischer Charakter zukommt, verbirgt sich dahinter eine der grundlegenden Streitfragen, die während der vierten Überprüfungskonferenz an verschiedenen Stellen aufgebrochen waren. Dies betrifft die Frage der Referenzgrundlage: Staaten wie die Vereinigten Staaten von Amerika, der Iran oder auch Kuba – also lediglich einige wenige Staaten – insistieren, dass allein die Ursprungsfassung des PoA von 2001 als Referenzgrundlage dienen sollte und somit keine „neuen“ Themen im Abschlussdokument Erwähnung finden dürfen. Die große Mehrheit der Staatenvertreter erkennt dagegen die normative Weiterentwicklung an, die in den vergangenen 17 Jahren in nunmehr sechs Staatentreffen und vier Überprüfungskonferenzen stattgefunden hat.

(7.05) Die Kontroverse um neue Elemente, die das Kleinwaffenaktionsprogramm stärken und bereichern könnten, brach auch in der Frage der nachhaltigen Entwicklungsziele (Sustainable Development Goals – SDG) auf.¹⁷⁸ Staaten, wie Syrien, Iran, Kuba und Ägypten pochten darauf, dass lediglich SDG 16.4 mit seinem Fokus auf illegale Kleinwaffen erwähnt werden sollte. Die Mehrheit der Staaten sah einen Nexus mit weiteren nachhaltigen Entwicklungszielen, vor allem mit dem Ziel 16, das vorsieht, bis 2030 alle Formen der Gewalt und die damit verbundene Zahl der Todesopfer weltweit zu reduzieren. Im Verlauf der Verhandlungen wurden viele SDG-Referenzen aus dem insgesamt 21-seitigen Abschlussdokument gestrichen oder allein auf Ziel 16.4 reduziert.

(7.06) Viel gestritten wurde auch um die Frage der „unauthorized recipients“. Dabei ging es unter anderem auch um die Frage, was einen „illegalen Transfer“ von Klein- und Leichtwaffen ausmacht. Ägypten machte schließlich den Kompromissvorschlag einer Referenz zum „International Tracing Instrument“, das seit 2005 ebenfalls zum PoA gehört und Standards im Markieren und Nachverfolgen von Kleinwaffen setzt. Um das Kleinwaffenaktionsprogramm weiter zu stärken, wurden auch neue mögliche Maßnahmen der Kontrolle erwähnt wie zum Beispiel die Endverbleibskontrollen einmal exportierter Klein- und Leichtwaffen. Doch auch hier gab es Widerstände, allen voran vom Iran. Syrien dagegen forderte, keine Kleinwaffen an „illegale bewaffnete Gruppen“ zu transferieren. Vor allem die Schweizer Delegation verwies darauf, dass diese Akteurskategorie bislang im Völkerrecht nicht vorzufinden sei. Trotz der üblichen diplomatischen Zurückhaltung war der Unwille der Staatenvertreter im Verhandlungssaal spürbar, dass ausgerechnet Syrien, das im eigenen Land gewaltsam gegen die Zivilbevölkerung vorgeht, auf dieser Referenz beharrte.

(7.07) Schlussendlich konnte das Abschlussdokument im Konsens angenommen werden. Allerdings pochte der in prozeduralen Fragen versierte syrische Diplomat auch hier erneut auf eine Abstimmung über das gesamte Abschlussdokument und verunsicherte mit seiner Forderung den ansonsten routiniert wirkenden französischen Konferenzvorsitzenden Jean-Claude Brunet, um dann in der Abstimmung dem Abschlussdokument aber selbst zuzustimmen. In diplomatischen Kreisen wurde gemutmaßt, dass das syrische Verhalten eine Revanche für den Boykott eines syrischen Vorsitzes der Genfer Abrüstungskonferenz durch Frankreich, Großbritannien und die USA gewesen sein könnte. Am frühen Samstagmorgen gegen 4 Uhr ging diese denkwürdige Konferenz mit 98 Ja-Stimmen zu einem substantziellen Abschlussdokument zu Ende.

¹⁷⁸ United Nations: Sustainable Development Goals, abrufbar unter: <https://sustainabledevelopment.un.org/> (26.11.18).

Bewertung

(7.08) Dem französischen Vorsitz ist es gelungen, neue Akzente zu setzen. Auch wenn die Synergien zu anderen Verträgen, wie dem internationalen Waffenhandelsvertrag und dem Feuerwaffenprotokoll, nur noch verklausuliert auftauchen, sind sie ein wichtiges Element, denn die illegale Kleinwaffenproliferation beginnt oftmals als legaler Export. Auch der Nexus zur organisierten Kriminalität ist nicht zu unterschätzen. Die Herausforderungen durch neue Technologien beispielsweise durch modulare Kleinwaffen, die beliebig zusammengesetzt werden können, haben ebenfalls Eingang in das Abschlussdokument gefunden. Solche modularen Waffen bereiten gerade in Fragen der einheitlichen Markierung neue Herausforderungen. Widerstände gegen eine stärkere Berücksichtigung geschlechterspezifischer Aspekte der Kleinwaffenproblematik konnten sich ebenfalls überwinden lassen. Frauen und Männer sind oftmals von Kleinwaffengewalt sehr unterschiedlich betroffen. An vielen Stellen des Abschlussdokumentes finden sich nun Referenzen zur Geschlechterspezifität von Kleinwaffengewalt. Zudem fanden etwa auch die gleichberechtigte Teilnahme von Frauen – unter anderem auch in VN-Delegationen – sowie der Zusammenhang von nachhaltiger Entwicklung und Chancen der Gleichberechtigung Erwähnung.

(7.09) Von besonderer Bedeutung für die weitere Umsetzung dieses einzigen universellen Standards zur Bekämpfung der illegalen Verbreitung von Klein- und Leichtwaffen bleibt jedoch der gestärkte Prozess innerhalb der Vereinten Nationen. Künftige Staatentreffen sollen stärker themenorientiert arbeiten. So soll sich das Staatentreffen im Jahr 2020 mit der Frage der Ursachen, Folgen und Prävention illegaler Transfers an nicht-autorisierte Empfänger befassen. Aus der Perspektive vieler Staaten bleibt dies indes eine innerstaatliche Angelegenheit. Wenn andere Staaten die Oppositionskräfte mit Kleinwaffen unterstützen, ist dies aus der Perspektive des Empfängerlandes ein illegaler Transfer, selbst wenn die Regierung gegen die eigene Bevölkerung mit Waffengewalt vorgeht – Opfer ist dabei stets die Zivilbevölkerung. Gewalt durch Klein- und Leichtwaffen schürt Konflikte, verursacht Flucht und Vertreibung.

7.2 Die vierte Staatenkonferenz des internationalen Waffenhandelsvertrages

(7.10) Der internationale Waffenhandelsvertrag (ATT – Arms Trade Treaty) trat im Dezember 2014 in Kraft und legt eine Reihe von verbindlichen Standards für den internationalen Waffenhandel fest. Vom 20. bis 24. August 2018 trafen sich 77 Vertragsstaaten, 22 Unterzeichnerstaaten und 26 Beobachterstaaten in Tokio/Japan, um über die Fortschritte in der Umsetzung des Vertrages zu beraten. Inzwischen verzeichnet der ATT 97 Vertragsparteien und 38 Signatarstaaten, die den Vertrag noch

ratifizieren, also in nationales Recht übertragen müssen. Damit verbleiben noch immer 59 Staaten der Vereinten Nationen außerhalb des Geltungsbereiches des ATT. Blickt man auf die regionale Verteilung der Mitgliedschaft, so fällt auf, dass 91 Prozent der Staaten Europas dem ATT beigetreten sind, in Amerika sind es 72 Prozent, auf dem afrikanischen Kontinent 42 Prozent, in Ozeanien 28 Prozent und das Schlusslicht bildet Asien mit 12 Prozent der Staaten. Im Interesse der Universalisierung der Mitgliedschaft hatte Japan sich entschieden, die Vertragsstaaten-Konferenz 2018 in Tokyo zu veranstalten.

(7.11) Im Jahr vier nach Inkrafttreten des Vertrages konzentrierten sich die Mitgliedsstaaten auf seine Umsetzung. Besonders hervorzuheben ist der thematische Schwerpunkt, der für die Konferenz in Japan ausgewählt wurde: das Risiko der Umleitung von Rüstungstransfers, die auf diese Weise in illegale Hände gelangen. Während der Konferenz wurden bei Luftangriffen der von Saudi-Arabien und den Vereinigten Arabischen Emiraten angeführten Kriegskoalition im Jemen 30 Zivilisten (darunter 22 Kinder) getötet. Wie auch schon im vergangenen Jahr blieben solche Ereignisse unreflektiert, obwohl zahlreiche Mitgliedsstaaten die Kriegskoalitionäre mit Rüstungsgütern ausstatten, bei deren Einsatz regelmäßig humanitäres Völkerrecht verletzt wird, was nach Artikel 6 (3) des ATT Rüstungsexporte untersagt.¹⁷⁹

(7.12) Wenig erfreulich sind auch die Ermüdungserscheinungen zahlreicher Staaten im Hinblick auf ihre Berichtspflichten. So sind alle Mitgliedsstaaten gehalten, jedes Jahr einen Bericht über ihre Rüstungstransfers an das ATT-Sekretariat in Genf abzugeben. Bis September 2018 hatten 68 Staaten ihren ersten Report abgegeben, ihrer jährlichen Berichtspflicht waren 2017 lediglich 51 Staaten nachgekommen, 2016 waren es 50 Staaten.¹⁸⁰ Insgesamt zehn Vertragsstaaten stuften ihre Berichte als geheim ein. Auch alte Streitfragen zwischen Zielen der Transparenz und der Universalisierung der Mitgliedschaft blieben bestehen.

(7.13) Die Diskussion zum Schwerpunktthema „Risiken der unautorisierten Umleitung“ waren dominiert vom Wunsch der Staaten, mehr Informationen darüber zu erhalten. Eine Fallstudie aus Madagaskar verdeutlichte den Zusammenhang zwischen Korruption, illegalem Handel und der Weiterverbreitung von Klein- und Leichtwaffen sowie Munition. Der beste Schutz, um die illegale Verbreitung zu verhindern, sind gute Transferkontrollsysteme und Verantwortliche, die illegales Handeln frühzeitig entdecken und melden. Waffenlager müssen ausreichend gesichert und die Waffen

¹⁷⁹ Simone Wisotzki, Violating the Arms Trade Treaty, Arms Exports to Saudi Arabia and the Humanitarian Crisis in Yemen, Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, 2018 (PRIF Spotlight 1/2018).

¹⁸⁰ <http://www.thearmstradetreaty.org/index.php/en/2017-01-18-12-27-42/reports>, (19.9.2018).

registriert sein. Der Think Tank „Conflict Armament Research“ hat über seinen installierten Dokumentationsmechanismus iTrace inzwischen mehr als 500.000 Stück Waffen und Munition dokumentiert, die in den illegalen Kreislauf gelangt waren.¹⁸¹

Zahlreiche Staaten betonten die Notwendigkeit, bewährte Praktiken und Informationen auszutauschen. Um Lücken zu schließen und Wege zu identifizieren, die den illegalen Handel befördern, müssen Staaten untereinander Informationen teilen. Somit wird dieses wichtige Thema auch die Vertragsstaatenkonferenz 2019 beschäftigen, die für den 26. bis 30. August 2019 angesetzt worden ist.

7.2.1 Bewertung

(7.14) Auch im Jahr vier seines Wirkens steht der internationale Waffenhandelsvertrag in seiner Umsetzung noch am Anfang und nicht immer auf stabilen Füßen. Das zeigte sich auch an der intensiven und streitbaren Debatte um noch ausstehende Mitgliedsbeiträge, die zu Lasten des unterfinanzierten ATT-Sekretariats gehen. So haben mehrere Vertragsstaaten ihre Beiträge bislang nicht bezahlt, womit sich das Defizit bislang auf rund 420.000 US Dollar beläuft. Der ATT hat inzwischen 97 Vertragsparteien und 38 Unterzeichnerstaaten – und doch bleiben wichtige Rüstungsexporteure außen vor: allen voran China und Russland, aber auch beispielsweise Kanada, das einstige Musterland in Sachen humanitärer Rüstungskontrolle.

(7.15) Die GKKE bedauert, dass kritische Themen, wie die möglichen Vertragsverletzungen durch fortgesetzte Rüstungstransfers an die Koalition, die im Jemen Krieg führt, auch 2018 ausgespart blieben. Dies rief zwar den Protest der Nichtregierungsorganisationen auf den Plan. Doch auch die Staaten selbst sollten sich fragen, ob und inwieweit ein solches Handeln dem internationalen Waffenhandelsvertrag entspricht. Immerhin geht es doch darum, dass mit dem Vertrag menschliches, durch illegale und verantwortungslose Rüstungstransfers verursachtes Leid verhindert wird. Auch eine Mitarbeiterin des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (ICRC) warnte auf der Konferenz, dass die Kluft zwischen den durchaus rigiden Regeln des ATT und den Rüstungstransferpraktiken der Staaten immer deutlicher zu Tage trete. Die GKKE fordert darum die Bundesregierung dazu auf, ihren Sitz im Sicherheitsrat 2019 auch dazu zu nutzen, den ATT in seiner Universalität und Effektivität zu stärken. Deutschland sollte mit gutem Beispiel vorangehen und zumindest keine Waffen an solche Staaten liefern, die humanitäres Völkerrecht verletzen, wie es Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate gegenwärtig im Jemen tun. Die GKKE

¹⁸¹ iTrace wird von der Europäischen Union finanziert. Siehe dazu: <http://www.conflictarm.com/itrace/> (26.11.18).

bekräftigt ihre Forderung an die Bundesregierung, die Bedeutung des internationalen Waffenhandelsvertrages auch dadurch zu unterstreichen, dass sie fortan nur Rüstungsexporte an die Staaten genehmigt, die den Vertrag auch unterzeichnet haben.¹⁸²

¹⁸² Vgl. hierzu auch Max M. Mutschler, Rüstungsexportkontrolle durch den internationalen Waffenhandelsvertrag, in: Sicherheit und Frieden, Vol. 36, Nr. 3, 2018, S. 121-125.

Anhang 1: Möglichkeiten, sich weiter zu informieren

Deutsche Kontakte

1. Das Bonn International Center for Conversion (BICC) hat auf Anregung der GKKE und mit finanzieller Unterstützung durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) eine Internet-Website mit *Hintergrundinformationen zur deutschen Rüstungsexportpolitik* eingerichtet (www.ruestungsexport.info). Sie nennt Grunddaten zu den deutschen Rüstungsausfuhren und informiert mit Hilfe ausgewählter Indikatoren darüber, wie sich über 170 Staaten zum Kriterienkatalog des Gemeinsamen Standpunktes der EU zu Rüstungsexporten (2008) verhalten. Außerdem finden sich Links zu den jährlichen Rüstungsexportberichten der Bundesregierung und der GKKE sowie zu anderen internationalen Informationsquellen. *Länderportraits* beschreiben die wichtigsten Empfängerländer unter den Drittstaaten, gegliedert nach den europäischen Entscheidungskriterien für die Genehmigung von Rüstungsausfuhren (u.a. Sicherheitssituation, Menschenrechtslage, Entwicklungsstand, Verhältnis zu internationalen Rüstungskontrollregimen).

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

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

3. Bis Oktober 2017 stellte Jan van Aken, von 2009 bis 2017 Bundestagsabgeordneter der Partei Die Linke, auf der Webseite www.waffenexporte.org Informationen und Dokumente zur deutschen Rüstungsexportpolitik zusammen. Dies erlaubt neben den Recherchen in der Parlamentsdokumentation des Deutschen Bundestages eine Zusammenchau der Aktivitäten.
4. Das Berliner Informationszentrum für Transatlantische Sicherheit (BITS) unterhält ein umfangreiches Archiv mit Informationen zu Rüstungsexporten (Zeitschriften, Studien, Bücher, graue Literatur und Dokumente) sowie eine Datenbank zu deutschen Rüstungslieferungen. Im Internet steht eine Sammlung der wichtigsten Grundlagendokumente zum deutschen Rüstungsexport unter www.bits.de/main/topics1_NEU.htm zur Verfügung. Artikel über einzelne Exportvorhaben sind zu finden unter www.bits.de/frames/publibd.htm.
Seit 2015 hält das BITS zusätzlich eine umfangreiche Datenbank mit Informationen über deutsche Rüstungsexporte bereit. Die Datenbank ist erreichbar unter: www.ruestungsexport-info.de.
5. Deutsches Aktionsnetz Kleinwaffen Stoppen (DAKS): Das Aktionsnetzwerk gibt monatlich den DAKS-Kleinwaffen-Newsletter heraus, der insbesondere über aktuelle Entwicklungen auf dem Sektor der Verbreitung von Kleinwaffen und leichten Waffen informiert (daks-news@rib-ev.de). Zugänglich unter: www.rib-ev.de.
Unter der Anschrift des Rüstungsinformationsbüros findet sich auch das größte deutschsprachige Archiv der Kampagne „Produzieren für das Leben – Rüstungsexporte stoppen“. Das Archiv ist nach Empfängerländern und rüstungsproduzierenden Unternehmen geordnet und enthält Material, das bis zum Jahr 1985 zurückreicht.
6. Das Bundeswirtschaftsministerium informiert über die Rüstungsexportpolitik der Bundesregierung unter www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/ruestungsexportkontrolle.html. Unter anderem findet sich dort auch eine Zusammenstellung der beantworteten parlamentarischen Anfragen zum Thema Rüstungsexport.

Internationale Kontakte

1. International Action Network on Small Arms (IANSA): Diese britische Nichtregierungsorganisation betreibt mit Amnesty International und Oxfam International die Initiative Control Arms. Ursprüngliches Ziel dieser Initiative war es, einen weltumspannenden Vertrag zur Kontrolle des Rüstungstransfers zu erreichen. Nach Inkrafttreten des Internationalen Waffenhandelsvertrags (Arms Trade Treaty, ATT) begleitet Control Arms die Weiterentwicklung des ATT; Adresse: www.controlarms.org.
2. Das European Network Against Arms Trade ist ein Zusammenschluss europäischer Nichtregierungsorganisationen und Kampagnen, das 1984 gegründet wurde. Das Netzwerk und seine Mitglieder setzen sich für ein Ende des Waffenhandels ein; Adresse: <http://www.enaat.org/>.
3. Informationen zu nationalstaatlichen und internationalen Aspekten der Rüstungsexportkontrolle finden sich unter den Adressen:
<https://www.sipri.org/research/armament-and-disarmament/arms-transfers-and-military-spending>
<https://www.sipri.org/research/armament-and-disarmament/dual-use-and-arms-trade-control>

Anhang 2: Ausgewählte Quellen und Literatur

1 Dokumente

Bundesregierung

Bundesministerium der Verteidigung, Ertüchtigung: Truppentransporter und Tankwagen für Niger, Berlin 2018.

Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat, Masterplan Migration. Maßnahmen zur Ordnung, Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung, Berlin 2018.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2017 (Rüstungsexportbericht 2017), Berlin 2018.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im ersten Halbjahr 2018, Berlin 2018.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Exportkreditgarantien. Jahresbericht 2017, Berlin 2018.

Bundesregierung, Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Berlin 2018.

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

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

Bundesregierung, Pressestatements von Bundeskanzlerin Angela Merkel nach dem Gespräch mit dem Präsidenten der Bundesrepublik Nigeria, Goodluck Ebele Jonathan, Abuja 2011.

Deutscher Bundestag: Drucksachen

19/433 vom 15. Januar 2018, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Andrej Hunko u.a. (Die Linke) „Deutsche Unterstützung einer militärischen Eingreiftruppe der G5-Sahel-Staaten zur Bekämpfung unerwünschter Migration“.

- 19/1372 vom 22. März 2018, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Uwe Kekeritz u.a. (Bündnis 90/Die Grünen) „Deutsches und europäisches Engagement in der Sahel-Zone“.
- 19/1753 vom 19. April 2018, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Andrej Hunko u.a. (Die Linke) „Ausbildungs- und Ausrüstungshilfen sowie Rüstungsexporte nach Nordafrika und in den Sahel zur Grenzüberwachung“.
- 19/1849 vom 25. April 2018, Antrag der Abgeordneten Katja Keul u.a. und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen „Ein Rüstungsexportkontrollgesetz endlich vorlegen“.
- 19/2142 vom 15. Mai 2018, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke u.a. (Die Linke) „Polizei- und Zolleinsätze im Ausland“.
- 19/3401 vom 10. August 2018, Unterrichtung durch die Bundesregierung „Finanzplan des Bundes 2018 bis 2022“.
- 19/3694 vom 31. Juli 2018, Unterrichtung durch die Bundesregierung „Abschlussbericht nach Beendigung des Mandats zur Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an der Ausbildungsunterstützung der Sicherheitskräfte der Regierung der Region Kurdistan-Irak und der irakischen Streitkräfte“.
- 19/4193 vom 10. September 2018, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dağdelen u.a. (Die Linke) „Export von Kleinwaffen im ersten Halbjahr 2018“.
- 19/4654 vom 27. September 2018, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Niema Movassat u.a. (Die Linke) „G36-Sturmgewehr: Exporte von Heckler & Koch nach Mexiko“.

Deutscher Bundestag: Wissenschaftlicher Dienst

Deutscher Bundestag/Wissenschaftliche Dienste, Unionsrechtliche Fragen zur Einführung eines Genehmigungsvorbehalts für die Beteiligung an Rüstungsunternehmen in Drittstaaten (PE 6 - 3000 - 58/17), Berlin 2017.

Deutscher Bundestag/Wissenschaftliche Dienste, Verbot der Mitwirkung an der Entwicklung von Rüstungsgütern im Ausland. Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht (PE 6 - 3000 - 50/17), Berlin 2017.

Deutscher Bundestag/Wissenschaftliche Dienste, Zu einer künftigen Genehmigungspflicht für die Gründung ausländischer Unternehmenseinheiten im Bereich der Rüstung (WD 3 - 3000 - 183/17; WD 2 - 3000 - 082/17), Berlin 2017.

Deutscher Bundestag/Wissenschaftliche Dienste, Zu einer künftigen Genehmigungspflicht für technische Unterstützung im Zusammenhang mit Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern (WD - 3000 - 155/17), Berlin 2017.

Antworten auf Schriftliche Fragen an die Bundesregierung

Schriftliche Frage an die Bundesregierung im Monat September 2018. Frage Nr. 177, Antwort von Staatssekretär Ulrich Nußbaum (BMWi) an Katja Keul vom 12. September 2018.

Schriftliche Frage an die Bundesregierung im Monat Oktober 2018. Frage Nr. 297, Antwort von Staatssekretär Ulrich Nußbaum (BMWi) an Agnieszka Brugger (Bündnis 90/Die Grünen) vom 26. Oktober 2018.

Schriftliche Frage an die Bundesregierung im Monat September 2018. Frage Nr. 320, Antwort von Staatssekretär Ulrich Nußbaum (BMWi) an Omid Nouripour (Bündnis 90/Die Grünen) vom 27. September 2018.

Schriftliche Frage an die Bundesregierung im Monat Oktober 2018. Frage Nr. 338 und Nr. 339, Antwort von Staatssekretär Ulrich Nußbaum (BMWi) an Alexander S. Neu (Die Linke) vom 31. Oktober 2018.

Schriftliche Frage an die Bundesregierung im Monat Oktober 2018. Frage Nr. 360, Antwort von Staatssekretär Ulrich Nußbaum (BMWi) an Sevim Dağdelen (Die Linke) vom 31. Oktober 2018.

Europäische Union

Commission Européenne, Fonds fiduciaire pour l'Afrique. Actions au Niger, Brüssel 2017.

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

Europäisches Parlament, The further development of the Common Position 944/2008/CFSP on arms export control, Brüssel 2018,

Europäischen Union, Achtzehnter Jahresbericht gemäß Artikel 8 Absatz 2 des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP des Rates betreffend

- gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern, Brüssel 2017.
- Europäischen Union, Neunzehnter Jahresbericht gemäß Artikel 8 Absatz 2 des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP des Rates betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern, Brüssel 2018.
- European Commission, Council conclusions on the review of Council Common Position 2008/944/CFSP defining common rules governing control of exports of military technology and equipment, Brüssel 2012.
- European Commission, Many more to come? Migration from and within Africa, Luxemburg 2018.
- European Commission, Outcomes of Proceedings, User's Guide to Council Common Position 2008/944/CFSP defining common rules governing the control of exports of military technology and equipment, COARM 172 CFSP/PESC 393, Brüssel 2015.
- Eurostat, Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded), 24. Oktober 2018, abrufbar unter: <https://data.europa.eu/euodp/data/dataset/igD6c2OloeJatq9Lx6HDYQ> (26.11.2018).

Vereinte Nationen

- United Nations Department for Economic and Social Affairs, International Migration Report 2017: Highlights (ST/ESA/SER.A/404), New York 2017.
- United Nations Development Programme, Journey to Extremism in Africa. Drivers, Incentives and Tipping Point for Recruitment, New York 2017.
- United Nations Environment Programme, Livelihood Security. Climate Change, Migration and Conflict in the Sahel, Genf 2011.
- United Nations Office for Disarmament Affairs, Programme of Action on small arms and its International Tracing Instrument, abrufbar unter: <https://www.un.org/disarmament/convarms/salw/programme-of-action/> (26.11.18).
- United Nations Office for Disarmament Affairs, Programme of Action on Small Arms and Light Weapons, Third Review Conference, 2018, abrufbar unter: <https://www.un.org/disarmament/convarms/revcon3/> (26.11.18).
- United Nations Security Council, Final Report of the Panel of Experts on Yemen to the President of the UN Security Council (S/2017/81), New York 2017.

United Nations: Sustainable Development Goals, abrufbar unter:

<https://sustainabledevelopment.un.org/> (26.11.18).

UN Security Council, Situation in Mali. Report by the UN Security Council (S/2018/541), New York 2018.

2 Literatur

Akkerman, Mark, Border Wars. The arms dealers profiting from Europe's refugee tragedy, Amsterdam: Transnational Institute und Stop Wapenhandel, 2015.

Amnesty International, 'Bombs Fall From the Sky Day and Night'. Civilians Under Fire in Northern Yemen, 7. Oktober 2015, abrufbar unter:

<https://www.amnesty.org/en/documents/mde31/2548/2015/en/> (26.11.18).

Amnesty International, Egypt. Report 2017/18, abrufbar unter:

<https://www.amnesty.org/en/countries/middle-east-and-north-africa/egypt/report-egypt/> (26.11.18).

Ärzte ohne Grenzen, International Activity Report: Libya, 2017, abrufbar unter:

<https://www.msf.org/international-activity-report-2017/libya> (26.11.18).

Boemcken, Marc von/Grebe, Jan, Gemeinsam Uneinig? Ambivalenzen in der Kontrolle Europäischer Rüstungsexporte, in: Werkner et al. (Hrsg.), Friedensgutachten 2014, Berlin: LIT, 2014, S. 140-153.

Bonn International Center for Conversion et al. (Hrsg.), Friedensgutachten 2018:

Kriege ohne Ende. Mehr Diplomatie – weniger Rüstungsexporte, Berlin: LIT Verlag, 2018.

Bossong, Raphael, Intelligente Grenzen und interoperable Datenbanken für die innere Sicherheit der EU, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2018 (SWP-Studie 4/2018).

Bromley, Mark/Maletta, Giovanna, The conflict in Yemen an EU's arms export controls: Highlighting the flaws in the current regime, SIPRI, 18. März 2018, abrufbar unter: <https://www.sipri.org/commentary/essay/2018/conflict-yemen-and-eus-arms-export-controls-highlighting-flaws-current-regime> (26.11.18).

Bromley, Mark, The Review of the EU Common Position on Arms Exports: Prospects for Strengthened Controls, Brüssel: EU Non-Proliferation Consortium, 2012 (Non-proliferation Paper Nr. 7).

- Cooke, Jennifer G./Sanderson, Thomas M., *Militancy And The Arc of Instability. Violent Extremism in the Sahel*, Washington: Center for Strategic International Studies, 2016.
- Deutsches Institut für Menschenrechte, *Beihilfe zu Menschenrechtsverstößen vermeiden – außenpolitische Zusammenarbeit kritisch prüfen*. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, 2017.
- Fuhrmann, Jan/Herlitze, Anne-Kathrin/Strauß, Lena/Walravens, Henning, *Ertüchtigung regionaler Partner. Vier Anforderungen an ein „neues“ Instrument der Krisenprävention*, Berlin: Bundesakademie für Sicherheitspolitik, 2017 (Arbeitspapier Sicherheitspolitik 29/2017).
- Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung, *GKKE-Rüstungsexportbericht*, Berlin/Bonn, jährlich ab 1997.
- Huber, Wolfgang, *Gerechtigkeit und Recht: Grundlinien christlicher Rechtsethik*, Gütersloh: Gütersloher Verlagshaus, 1996.
- Human Rights Watch, *Bombing Businesses. Saudi Coalition Airstrikes on Yemen's Civilian Economic Structures*, 11. Juli 2016, abrufbar unter: <https://www.hrw.org/report/2016/07/11/bombing-businesses/saudi-coalition-airstrikes-yemens-civilian-economic-structures> (26.11.18).
- Human Rights Watch, *Algeria: Inhumane Treatment of Migrants. Pregnant Women, Children, Asylum Seekers Among Thousands Expelled to Desert*, 28. Juni 2018, abrufbar unter: <https://www.hrw.org/news/2018/06/28/algeria-inhumane-treatment-migrants> (26.11.18).
- Human Rights Watch, *Hiding Behind the Coalition. Failure to Credibly Investigate and Provide Redress for Unlawful Attacks in Yemen*, 24. August 2018, abrufbar unter <https://www.hrw.org/node/321727> (26.11.2018).
- International Organization for Migration, *52 Dead in Niger as UN Migration Agency Search and Rescue Operation Saves 600 Stranded Migrants in Sahara Desert*, 27. Juni 2017, abrufbar unter: <https://www.iom.int/news/52-dead-niger-un-migration-agency-search-and-rescue-operation-saves-600-stranded-migrants> (26.11.2018).
- Jakob, Christian/Sch lindwein, Simone, *Diktatoren als Türsteher Europas. Wie die EU ihre Grenzen nach Afrika verlagert*, Berlin: Ch. Links Verlag, 2017.
- Krause, Joachim, *Deutschlands Rolle im internationalen Handel mit konventionellen Waffen und Rüstungsgütern: Sind wir die „Waffenkammer der Welt“?*, in: SIRIUS, Vol. 2, Nr. 2, 2018, S. 137-157.

- Major, Claudia/Mölling, Christian/Vorrath, Judith, Bewaffnen + Befähigen = Befrieden? Für Stabilisierung ist mehr nötig als Ausbildung und Gerät, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2014 (SWP-Aktuell 74/2014).
- Moltmann, Bernhard, Die Zange, die nicht kneift. Der EU-Gemeinsame Standpunkt zu Rüstungsexporten – Chancen und Risiken seiner Überprüfung, Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, 2012 (HSFK-Report 3/2012).
- Moltmann, Bernhard, Im Dunkeln ist gut munkeln. Die Not mit der Transparenz in der deutschen Rüstungsexportpolitik. Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, 2011 (HSFK-Standpunkt 1/2011).
- Müller, Melanie, Migrationskonflikt in Niger: Präsident Issoufou wagt, der Norden verliert, in: Wehrenfels et al. (Hrsg): Migrationsprofiteure? Autoritäre Staaten in Afrika und das europäische Migrationsmanagement, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2018, S. 36-46.
- Mutschler, Max M./Bales, Marius, Begründungspflicht statt laissez faire. Empfehlungen an die neue Bundesregierung für eine Reform der deutschen Rüstungsexportpolitik, Bonn: Bonn International Center for Conversion, 2017 (BICC-Policy Brief 7|2017).
- Mutschler, Max M., Rüstungsexportkontrolle durch den internationalen Waffenhandelsvertrag, in: Sicherheit und Frieden, Vol. 36, Nr. 3, 2018, S. 121-125.
- Mutschler, Max M./Wisotzki, Simone, Waffen für den Krieg oder Waffen für den Frieden? Die ambivalente Rolle von Klein- und Leichtwaffen in Gewaltkonflikten, in: Johannsen et al. (Hrsg.), Friedensgutachten 2016, Berlin: LIT, 2016, S. 140-151.
- Nassauer, Otfried, Explosiv & Tödlich. Munitionsexporte in deutscher Verantwortung, Berlin: Berliner Informationszentrum für Transatlantische Sicherheit, 2017 (BITS Research Report 17.02)
- Nassauer, Otfried, Explosiv, Tödlich und Profitabel - Munitionsexporte in deutscher Verantwortung, Berlin: Berliner Informationszentrum für Transatlantische Sicherheit, 2018 (BITS Research Note 01/2018).
- Nassauer, Otfried, Hemmungslos in alle Welt. Die Munitionsexporte der Rheinmetall AG, Berlin: Berliner Informationszentrum für Transatlantische Sicherheit, 2016 (BITS Research Report 16.01).

- North Atlantic Treaty Organization, The Wales Declaration on the Transatlantic Bond, 5. September 2014, abrufbar unter: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112985.htm (26.11.2018).
- O'Farrell, Kloe Tricot/Isbister, Roy, The beginning of the end? European arms exports for the Yemen war, Saferworld, 1. März 2018, abrufbar unter: <https://www.saferworld.org.uk/resources/news-and-analysis/post/759-the-beginning-of-the-end-european-arms-exports-for-the-yemen-war> (26.11.18).
- Päpstlicher Rat Justitia et Pax, Der internationale Waffenhandel. Eine ethische Reflexion, hrsg. vom Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz, Bonn 1994.
- Perlo-Freeman, Samuel, Just how big is the international arms trade?, Reinventing Peace, 25. September 2017, abrufbar unter: <http://sites.tufts.edu/reinventingpeace/2017/09/25/just-how-big-is-the-international-arms-trade-part-1/> (26.11.2018).
- Schlüsing, Carina/Mielke, Katja, Drohende Gewalteskalation nach dem Referendum. Wie kann deutsche Einflussnahme in Kurdistan-Irak deeskalierend wirken? Bonn: Bonn International Center for Conversion, 2017 (BICC Policy-Brief 8/2017).
- Schnabel, Simone, Mehr Sicherheit für den Sahel? Warum die Initiative der G5 Sahel Joint Force mehr Zweifel als Hoffnung aufwirft, Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, 2018 (PRIF Spotlight 8/2018).
- Sharma, M.D., Paramilitary Forces of India, Delhi: Kalpaz Publications, 2008.
- SIPRI, Arms Transfers Database, abrufbar unter: <https://sipri.org/databases/armstransfers> (26.11.2018).
- Surrey, Eamon, Transparency in the Arms Industry, Stockholm: Stockholm International Peace Research Institut, 2006 (SIPRI Policy Paper No. 12).
- Tödt, Heinz E., Kriterien evangelisch-ethischer Urteilsbildung. Grundsätzliche Überlegungen anlässlich der Stellungnahme der Kirchen zu einem Kernkraftwerk in Wyhl am Oberrhein, in: Tödt, Heinz E. (Hrsg.), Der Spielraum des Menschen. Theologische Orientierung in den Umstellungskrisen der modernen Welt, Gütersloh: GTB Siebenstern, 1979, S. 31-80.

- Torres, Carmen/van Seters, Jeske, Overview of Trade and Barriers to Trade in West Africa: Insights in political economy dynamics, with particular focus on agricultural and food trade, Brüssel: European Centre for Development Policy Management, 2016 (Discussion Paper No. 195).
- Tull, Dennis M., Mali und G5: Ertüchtigung des Sicherheitssektors. Politische Hindernisse für eine effektive Kooperation der Regierung und ihrer Partner, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2017 (SWP-Aktuell 76/2017).
- United States Department of State, World Military Expenditures and Arms Transfers 2017, Dezember 2017, abrufbar unter: <https://www.state.gov/t/avc/rls/rpt/wmeat/2017/index.htm> (26.11.2018).
- Weibezahl, Tinko, Ein afrikanisches Afghanistan? Zum Einsatz der deutschen Bundeswehr in Mali, Bonn: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2018 (KAS Auslandsinformationen 2/2018).
- Wezeman, Pieter D./Fleurant, Aude/ Kuimova, Alexandra/Tian, Nan/Wezeman, Simon T., Trends in International Arms Transfers, 2017, Stockholm: SIPRI, March 2018 (SIPRI Fact Sheet).
- Wisotzki, Simone, Violating the Arms Trade Treaty. Arms Exports to Saudi Arabia and the Humanitarian Crisis in Yemen, Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, 2018 (PRIF Spotlight 1/2018).
- Wiedemann, Charlotte, Viel Militär, weniger Sicherheit. Mali – fünf Jahre nach Beginn der Intervention, Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung, 2018.
- Wipfler, Jonas, Zwischen Sand und Meer – Migranten in Mauretanien, MISEREOR Blog, 26. Februar 2016, abrufbar unter: <https://blog.misereor.de/2016/02/26/zwischen-sand-und-meer-migranten-in-mauretanien/> (26.11.2018).

Anhang 3: Mitglieder der Fachgruppe Rüstungsexporte“ der GKKE

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

Andreas Dieterich, Brot für die Welt, Berlin

Klaus Ebeling, Institut für Theologie und Frieden, Hamburg

Dr. Wolfgang Heinrich, Schömberg

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

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

Dr. Thomas Nielebock, Eberhard Karls Universität Tübingen

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

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

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

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

Dr. Arnold Wallraff, Präsident a.D., Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA), Bonn

Jonas Wipfler, Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR, Berlin

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

Korrespondierende Mitglieder

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

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

Dr. Bernhard Moltmann, bis 30.04.18 Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), Frankfurt am Main

Geschäftsführung

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

Dr. Jörg Lürer, Deutsche Kommission Justitia et Pax, Katholische Geschäftsstelle der GKKE, Berlin