

DIGITALES ARCHIV

ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
ZBW – Leibniz Information Centre for Economics

Periodical Part

Rüstungsexportbericht ... der GKKE / vorgelegt von der GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte. 2023

Rüstungsexportbericht ... der GKKE / vorgelegt von der GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte

Provided in Cooperation with:

Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE), Berlin

Reference: In: Rüstungsexportbericht ... der GKKE / vorgelegt von der GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte Rüstungsexportbericht ... der GKKE / vorgelegt von der GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte. 2023 (2023).
https://www.gkke.org/wp-content/uploads/2024/02/GKKE_REB_2023.pdf.

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/11159/653276>

Kontakt/Contact

ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft/Leibniz Information Centre for Economics
Düsternbrooker Weg 120
24105 Kiel (Germany)
E-Mail: [rights\[at\]zbw.eu](mailto:rights[at]zbw.eu)
<https://www.zbw.eu/>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Dieses Dokument darf zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen. Sofern für das Dokument eine Open-Content-Lizenz verwendet wurde, so gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der Lizenz gewährten Nutzungsrechte.
<https://savearchive.zbw.eu/termsfuse>

Terms of use:

This document may be saved and copied for your personal and scholarly purposes. You are not to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public. If the document is made available under a Creative Commons Licence you may exercise further usage rights as specified in the licence.

GKKE-Schriftenreihe

Heft

72

Rüstungsexportbericht 2023 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 2023 der GKKE

Evangelische Geschäftsstelle
Caroline-Michaelis-Str. 1, 10115 Berlin
Tel.: 030 – 65211-1866
E-Mail: info@gkke.org
Internet: www.gkke.org

Katholische Geschäftsstelle
Hannoversche Str. 5, 10115 Berlin
Tel.: 030 – 243428-157 / FAX: -288
E-Mail: info@jupax.de
Internet: www.justitia-et-pax.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 2023
Redaktion: Dr. Jörg Lüer
Schriftenreihe der GKKE 72
ISBN 978-3-910646-06-3
Berlin, Dezember 2023

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	7
0.1	Schwerpunkt: Deutsche Bauteile in russischen Militärtrucks, Überwachungstechnologie an Diktatoren: Die Krux von Exportgenehmigungen im Zusammenhang mit Dual-Use-Gütern	8
0.2	Deutsche Waffenausfuhren im internationalen Vergleich	9
0.3	Deutsche Rüstungsexporte 2022	9
0.4	Aktuelle Debatten und Entwicklungen in der deutschen Rüstungsexportpolitik	12
0.5	Europäische Rüstungsexportpolitik	14
0.6	Internationale Bemühungen zur Kontrolle des Waffenhandels	18
1	Schwerpunkt: Deutsche Bauteile in russischen Militärtrucks, Überwachungstechnologie an Diktatoren: Die Krux von Exportgenehmigungen im Zusammenhang mit Dual-Use-Gütern	20
1.1	Militärgüter und –technologie nach Russland trotz Sanktionen	20
1.2	Europäische Überwachungstechnologie an menschenrechtsverletzende Regime	23
1.3	Bewertung	26
2	Die Berichterstattung durch die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung	28
2.1	Auftrag	28
2.2	Politisch-ethische Beurteilung	29

3	Trends im weltweiten Waffen- und Rüstungshandel	35
3.1	Entwicklungen des internationalen Waffenhandels	35
3.2	Die deutsche Position im weltweiten Waffenhandel	38
3.3	Bewertung	39
4	Deutsche Rüstungsexporte 2022 und 2023	40
4.1	Rüstungsausfuhren 2022	40
4.2	Ausfuhren von Kleinwaffen	45
4.3	Hermes-Bürgschaften für Rüstungsexporte	46
4.4	Deutsche Rüstungsausfuhren im Spiegel der Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes der EU zu Rüstungsausfuhren	46
4.5	Rüstungsexporte in den ersten drei Quartalen 2023	48
4.6	Bewertung	49
5	Aktuelle Debatten und Entwicklungen in der deutschen Rüstungsexportpolitik	51
5.1	Nichts Neues zum Rüstungsexportkontrollgesetz	51
5.2	Die Debatte um die militärische Unterstützung für die Ukraine geht weiter	55
5.3	Kriterium 8 (wieder) ernst nehmen: Rüstungsexporte sind keine Entwicklungspolitik	58
5.4	Unternehmensverantwortung bei Rüstungsexporten	68
6	Europäische Rüstungsexportpolitik	72
6.1	EU liefert nur Zahlen zu den Rüstungsexporten für 2021	72
6.2	Europäische Friedensfazilität und die Verordnung zur Förderung der Munitionsproduktion (ASAP)	75

6.3	Review des Gemeinsamen Standpunkts 2024	82
6.4	Supranationale Rüstungsexportkontrolle? Europäische Gemeinschaftsprojekte und EU-Recht	85
6.5	Schusswaffengewalt in Mexiko und Europäische Kleinwaffen	91
7	Internationale Bemühungen zur Kontrolle des Waffenhandels	94
7.1	Die neunte Staatenkonferenz des internationalen Waffenhandelsvertrages	94
7.2	Globales Rahmenabkommen zur Munitionskontrolle auf den Weg gebracht	99

Anhang

Anhang 1:	Möglichkeiten, sich weiter zu informieren	101
Anhang 2:	Mitglieder der Fachgruppe „Rüstungsexporte“ der GKKE	103

0 Zusammenfassung

Kernforderungen der GKKE

1. Rüstungsexportkontrollgesetz beschließen: Die GKKE fordert die Bundesregierung und den Deutschen Bundestag mit größtem Nachdruck dazu auf, ein Rüstungsexportkontrollgesetz als Ausführungsgesetz zu Artikel 26 Abs. 2 des Grundgesetzes zu beschließen. Ein solches Gesetz muss substanzielle Verbesserungen für die Rüstungsexportkontrolle mit sich bringen, insbesondere im Hinblick auf Transparenz, Rechenschaftspflicht, Rechtsverbindlichkeit und die Kontrolle von Regierungshandeln.

2. Keine Überwachungstechnologie für Diktaturen: Die GKKE fordert die EU-Mitgliedsstaaten auf, stärkere Sorgfalt bei den Exportgenehmigungen von Dual-Use-Gütern walten zu lassen. Die Belieferung von Diktaturen mit Überwachungstechnologie aus der EU muss dringend unterbunden werden. Die GKKE fordert die Bundesregierung dazu auf, hier mit gutem Beispiel voran zu gehen und den Export derartiger Technologien an autokratisch regierte Staaten mit schlechter Menschenrechtsbilanz nicht zu genehmigen.

3. Keine Rüstungsexporte für Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate: Die GKKE fordert die Bundesregierung weiterhin dazu auf, sämtliche Genehmigungen für Rüstungsexporte nach Saudi-Arabien und in die Vereinigten Arabischen Emirate ausnahmslos zu versagen. Das gilt auch für Zulieferungen im Rahmen von europäischen Gemeinschaftsprojekten. Von einer nachhaltigen Friedenslösung ist der Jemen und die gesamte Region Nahost weit entfernt.

4. Entwicklung als Kriterium für Rüstungsexporte stärker berücksichtigen: Laut Kriterium 8 des Gemeinsamen Standpunkts der EU zu Rüstungsexporten ist zu prüfen, ob die Ausfuhr von Militärtechnologie oder Militärgütern mit der technischen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Empfängerlandes vereinbar ist. Die GKKE fordert die Bundesregierung dazu auf, Kriterium 8 des Gemeinsamen Standpunktes bei Genehmigungen für Rüstungsexporte stärker zu berücksichtigen. Entwicklung ist Sicherheitsfragen nicht nachgelagert, sondern ein unabhängiges Ziel, welches durch Rüstungsexporte nicht gefährdet werden darf.

5. Europäische Rüstungsexportkontrolle vor weiterer Rüstungszusammenarbeit stärken: Europäische Rüstungskooperation darf nicht Vorrang vor einer restriktiven europäischen Rüstungsexportpolitik gewinnen. Die GKKE fordert die Bundesregierung auf, eine strenge und einheitliche Anwendung des Gemeinsamen Standpunktes der EU einzufordern und auf eine neue, rechtlich verbindliche EU-Verordnung hinzuarbeiten.

Diese darf jedoch ein deutsches Rüstungsexportkontrollgesetz nicht ersetzen. Die GKKE vertritt die Position, dass auf nationaler und auf EU-Ebene die Rüstungsexportkontrolle deutlich verbessert werden muss.

6. Rüstungsunternehmen in die Pflicht nehmen: Unternehmen, die Rüstungsgüter ausführen, verursachen Gefahren in den Empfängerregionen. Aus Sicht der GKKE muss die Rüstungsindustrie deshalb im vollen Umfang in den Anwendungsbereich der EU-Richtlinie über die Sorgfaltspflicht von Unternehmen im Bereich Nachhaltigkeit (CSDDD) fallen. Die GKKE fordert die Bundesregierung, den Rat der EU, die Kommission und das Europäische Parlament dazu auf, sich dafür einzusetzen, dass die gesamte Wertschöpfungskette des Rüstungssektors in die Sorgfaltspflichten der CSDDD-Richtlinie einbezogen wird. Dies sollte unabhängig davon geschehen, ob diese Tätigkeiten, Produkte oder Geschäftsbeziehungen in den EU-Mitgliedstaaten einer nationalen Exportkontrolle unterliegen.

0.1 Schwerpunkt: Deutsche Bauteile in russischen Militärtrucks, Überwachungstechnologie an Diktatoren: Die Krux von Exportgenehmigungen im Zusammenhang mit Dual-Use-Gütern

(0.01) Dual-Use-Güter sind Waren oder Technologien, die sowohl zivil als auch militärisch nutzbar sind. Oft ist ihr Export unproblematisch, doch zeigt sich am Beispiel von Exportgenehmigungen für Dual-Use-Güter nach Russland die Problematik wie in einem Brennglas. Zwar haben die Mitglieder der Europäischen Union gerade das elfte Sanktionspaket verabschiedet, und doch gibt es immer wieder Berichte darüber, dass in russischem Kriegsmaterial deutsche Technologien sowie Komponenten aus anderen EU-Staaten verbaut sind. Der russische Angriffskrieg begann nicht erst am 24. Februar 2022. Schon unmittelbar nach der Annexion der Krim war der Export von Dual-Use-Gütern für militärische Zwecke nach Russland ab 2014 untersagt. Dennoch war Deutschland auch nach 2020 noch der viertgrößte Exporteur von Dual-Use-Gütern. Die Bundesregierung verwies darauf, dass es ein konkretes Risiko einer militärischen Endverwendung brauche, um eine Exportgenehmigung zu verweigern. Ein Rechtsgutachten kam hier zu anderen Schlussfolgerungen. Oft wurden Güter über russische Tochterfirmen an zivile Endempfänger geliefert und dennoch endeten die Bauteile in Kriegswaffen. Dies gilt insbesondere auch für russische Drohnen.

(0.02) Ein weiteres Problem im Dual-Use-Bereich ist die Überwachungstechnologie aus EU-Staaten, die bei Militärdiktaturen und autoritären, menschenrechtsverletzenden Regimen hoch im Kurs steht. Auch hier ergibt sich ein ähnliches Bild. Hard- und Soft-

ware für die Überwachung, beispielsweise von Regierungsoppositionellen und Zivilgesellschaft, werden meist über Umwege und andere Lieferländer abgewickelt, bevor diese Technologie dann beispielsweise in den Händen der Militärdiktatur von Myanmar landet. Doch es gibt auch die direkten Wege: So genehmigte Deutschland allein zwischen 2015 und 2019 Überwachungstechnologie im Wert von 26 Millionen Euro nach Ägypten, Katar, Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate. Greenpeace Deutschland hat im März 2023 ein allerdings noch nicht rechtskräftiges Urteil vor dem Verwaltungsgericht Frankfurt gegen das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) in Eschborn erlangt. Dabei geht es um Transparenz in der Genehmigung von Überwachungstechnologie. Doch nicht nur aus Deutschland, sondern auch aus anderen EU-Staaten gelangt Überwachungstechnologie an Diktaturen. Die GKKE fordert deshalb die EU-Mitgliedsstaaten auf, mehr Sorgfalt bei den Exportgenehmigungen von Dual-Use-Gütern walten zu lassen. Die Belieferung von Diktaturen aber auch die Umgehung von Sanktionen muss dringend unterbunden werden. Die GKKE fordert die Bundesregierung auf, hier mit gutem Beispiel voranzugehen und den Export solcher Technologien an autokratisch regierte Staaten nicht zu genehmigen.

0.2 Deutsche Waffenausfuhren im internationalen Vergleich

(0.03) Das Volumen der globalen Waffentransfers hat sich im Zeitraum zwischen 2018 und 2022 gegenüber dem vorangegangenen Fünfjahreszeitraum (2013 bis 2017) um 5,1 Prozent verringert. Die fünf wichtigsten Exportländer sind die USA, Russland, Frankreich, China und Deutschland. Zusammengenommen sind diese fünf Staaten für 76 Prozent des weltweiten Handels mit Großwaffen verantwortlich. Deutschland liegt mit einem Anteil von 4,2 Prozent auf Platz fünf. Im Vergleich zum Zeitraum 2013 bis 2017 haben die deutschen Exporte von Großwaffen und deren Komponenten in den nachfolgenden fünf Jahren um 35 Prozent abgenommen.

0.3 Deutsche Rüstungsexporte 2022

(0.04) Für gewöhnlich basiert dieses Kapitel auf den jeweiligen Rüstungsexportberichten der Bundesregierung. Trotz diverser Defizite ist der Jahresbericht eine wichtige Informationsquelle für die Bewertung der Rüstungsexportpolitik der Bundesregierung. Leider versäumte es die derzeitige Ampel-Koalition zum zweiten Jahr in Folge, den Bericht vor der Sommerpause vorzulegen, sodass sich die folgende Auswertung auf Angaben aus Antworten der Bundesregierung auf Anfragen aus dem Parlament stützen muss.

Einzel- und Sammelausfuhrgenehmigungen (2022 und 2023) sowie Abgelehnte Ausfuhranträge (2022)

(o.05) Im Jahr 2022 hat die Bundesregierung insgesamt 8.698 Einzelgenehmigungen für Rüstungsexporte im Gesamtwert von 8,36 Milliarden Euro erteilt, im Vergleich zu 9,35 Milliarden Euro im Jahr 2021. Davon entfielen 3,96 Milliarden Euro auf Kriegswaffen und 4,4 Milliarden Euro auf sonstige Rüstungsgüter. Von diesen Ausfuhren gingen 5,13 Milliarden Euro an EU-, NATO- oder NATO-gleichgestellte Staaten¹, während 3,24 Milliarden Euro an Drittstaaten gingen. Dies entspricht einem Rückgang von 38,7 Prozent im Vergleich zum Vorjahr, als 63,6 Prozent der Ausfuhren an Drittstaaten gingen. Die Ukraine war dabei das Hauptempfängerland mit genehmigten Ausfuhren im Wert von über 2,2 Milliarden Euro, gefolgt von den Niederlanden mit über 1,8 Milliarden Euro. Unter den 20 Hauptempfängern für 2022 waren neben der Ukraine vier weitere Drittstaaten: Brasilien, Indonesien, die Republik Korea und Singapur. Im Jahr 2022 erteilte die Bundesregierung Sammelausfuhrgenehmigungen im Wert von über 701 Millionen Euro, ein deutlicher Rückgang im Vergleich zu den über vier Milliarden Euro im Vorjahr. Im Jahr 2022 wurden 36 Einzelanträge für die Genehmigung von Rüstungsausfuhren im Gesamtwert von knapp 37 Millionen Euro abgelehnt. Dies ist deutlich weniger als im Vorjahr, als 114 Anträge im Gesamtwert von etwas über 194,11 Millionen Euro abgelehnt wurden.

(o.06) Auch ein Halbjahres-Rüstungsexportbericht für 2023 wurde durch die Ampel-Koalition bis Redaktionsschluss noch nicht vorgelegt. Im Oktober 2023 veröffentlichte das Wirtschaftsministerium aber vorläufige Zahlen: Rüstungsexportgenehmigungen in den ersten drei Quartalen des Jahres 2023 betrugen demnach rund 8,76 Milliarden Euro, davon 4,3 Milliarden für Kriegswaffen und 4,46 Milliarden für sonstige Rüstungsgüter. Hauptempfänger war die Ukraine mit über drei Milliarden Euro. EU-/NATO-Länder erhielten Rüstungsgüter im Wert von 4,33 Milliarden Euro. Der Anteil der Drittländer lag bei etwas über 50 Prozent – ohne die Ukraine bei 12,6 Prozent.

Ausfuhr von Kleinwaffen

(o.07) Im Jahr 2022 genehmigte die Bundesregierung die Ausfuhr von Kleinwaffen und Kleinwaffenteilen im Wert von 87,1 Millionen Euro. Dies bedeutet einen deutlichen Anstieg im Vergleich zu 2021, als die Ausfuhrgenehmigungen für Kleinwaffen 43,9 Millionen Euro betrugen. Die Bundesregierung weist in ihrer Antwort darauf hin, dass dieser Anstieg auf größere Beschaffungsvorhaben von EU- und NATO-Ländern zurückgeht und der Anteil der Drittländer mit ca. 1,2 Prozent auch 2022 wieder vergleichsweise

¹ Als den Mitgliedstaaten der NATO gleichgestellte Staaten gelten Australien, Japan, Neuseeland und die Schweiz.

niedrig ist. 87 Prozent des Drittlandanteils entfallen demnach auf Genehmigungen für die Ukraine; der Rest auf Ausfuhren nach Südkorea und Singapur. Die Genehmigung für Kleinwaffenexporte betrug in den ersten drei Quartalen 2023 rund 56,6 Millionen Euro. Davon entfielen 50,5 Millionen Euro, also etwa 89 Prozent, auf EU-/NATO- und NATO-gleichgestellte Länder.

Bewertung

(0.08) Die GKKE stellt fest, dass der Wert der von der Bundesregierung 2022 genehmigten Rüstungsexporte mit über acht Milliarden Euro sehr hoch ist. Ein großer Teil der von der Ampel-Regierung genehmigten Rüstungsexporte entfällt jedoch auf EU-/NATO- und NATO-gleichgestellte Länder. Der Anteil der Drittländer liegt mit 39 Prozent wesentlich niedriger, als in den Jahren zuvor (2021 etwa lag er bei 64 Prozent). Die GKKE begrüßt diesen Rückgang des Anteils der Rüstungsexportgenehmigungen an Drittstaaten unter der Ampel-Regierung ausdrücklich. Diese Zahlen deuten an, dass diese Bundesregierung, zumindest im Hinblick auf die Drittländer, eine deutlich restriktivere Rüstungsexportpolitik verfolgt als ihre Vorgängerregierungen. Für eine abschließende Bewertung fehlen allerdings die erforderlichen Daten. Dies liegt in erster Linie daran, dass die Bundesregierung auch 2023, wie schon im Jahr zuvor, hinter den von der Großen Koalition gesetzten Standard zurückgefallen ist und ihren jährlichen Rüstungsexportbericht für das Vorjahr (also in diesem Fall für 2022) nicht vor der Sommerpause veröffentlicht hat. Die GKKE ist erstaunt, dass die Bundesregierung ausgerechnet beim Thema Transparenz bislang eher Rück- als Fortschritte gemacht hat, und fordert die Bundesregierung dazu auf, dieses Manko zu beheben und ihren jährlichen Rüstungsexportbericht wieder vor der Sommerpause vorzulegen.

(0.09) Im September 2022 genehmigte die Bundesregierung erstmals seit Amtsantritt der Ampel-Koalition Rüstungsgüter für Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE). Es handelte sich um Ausrüstung für Kampfflugzeuge im Wert von 36 Millionen Euro und Ersatzteile für Tankflugzeuge im Wert von 2,8 Millionen Euro für Saudi-Arabien sowie Ersatzteile für Tankflugzeuge der VAE im Wert von 1,3 Millionen Euro. Auch 2023 gibt es Diskussionen über Rüstungsexporte nach Saudi-Arabien und in die VAE. So drängt insbesondere das Vereinigte Königreich auf die Lieferung von Eurofighter Kampfflugzeugen nach Saudi-Arabien und setzt die Bundesregierung unter Druck. Etwa ein Drittel des Eurofighters besteht aus deutschen Komponenten, daher ist die deutsche Zustimmung entscheidend. Die GKKE bleibt bei ihrer Warnung vor Rüstungsexporten an Saudi-Arabien und die VAE. Von einer nachhaltigen Friedenslösung ist der Jemen weit entfernt und die Gewalt dort kann jederzeit wieder eskalieren.

0.4 Aktuelle Debatten und Entwicklungen in der deutschen Rüstungsexportpolitik

Nichts Neues zum Rüstungsexportkontrollgesetz

(o.10) Nach dem Eckpunkteentwurf für ein Rüstungsexportkontrollgesetz, den das Wirtschaftsministerium im Herbst 2022 präsentiert hat, hat es keine bedeutenden Fortschritte mehr gegeben. Die Bundesregierung bekennt sich weiterhin zu dem Ziel, ein solches Gesetz vorzulegen. Bereits beschlossen wurde hingegen, das Genehmigungsverfahren für den Export von bestimmten Rüstungsgütern und Dual-Use-Gütern an ausgewählte EU- und NATO-Partner sowie auch darüber hinaus an bestimmte Drittländer zu beschleunigen, indem die Entscheidungen nicht mehr in Form einer Einzelfallentscheidung ergehen, sondern gebündelt als sogenannte Allgemeinverfügungen. Nicht nur die EU- und NATO-Staaten, sondern v. a. Südkorea, aber auch Chile, Singapur und Uruguay dürfen nun ohne Einzelfallprüfung mit bestimmten sonstigen Rüstungsgütern beliefert werden.

Die GKKE unterstützt die Bemühungen um ein Rüstungsexportkontrollgesetz in Deutschland und begrüßt das Engagement von Staatssekretär Sven Giegold für eine bessere Regelung deutscher Rüstungsexporte. Die GKKE fordert die Bundesregierung daher mit Nachdruck auf, nun einen umfassenden Gesetzesentwurf vorzulegen. Gleichwohl kritisiert die GKKE die neue Regelung der Allgemeinverfügungen, da sie befürchtet, dass wirtschaftliche Interessen über Exportkontrolle, Transparenz und menschliche Sicherheit gestellt werden könnten. Insbesondere die Lockerung der Einzelfallprüfung für Sprengstoffe und geländegängige Fahrzeuge sowie die Erweiterung der Länderliste für Exporte stehen im Widerspruch zur Gefährlichkeit dieser Güter.

Die Debatte um die militärische Unterstützung für die Ukraine geht weiter

(o.11) Deutschland unterstützt die Ukraine weiterhin mit Waffen und militärischer Ausrüstung. Zugleich loten deutsche und ausländische Unternehmen Möglichkeiten zum Ausbau von rüstungsindustrieller Kapazitäten in der Ukraine aus. Rheinmetall plant den Bau einer Panzer-Fabrik in der Ukraine in Partnerschaft mit dem ukrainischen Staatskonzern Ukroboronprom, mit langfristiger Perspektive der Produktion von bis zu 400 Kampfpanzern jährlich. Die GKKE hält die bisherigen Waffenlieferungen an die Ukraine im Rahmen des Selbstverteidigungsrechts nach Artikel 51 der UN-Charta für rechtmäßig und legitim. Dennoch ist eine sorgfältige Abwägung der Eskalationsrisiken und eine enge Abstimmung mit Bündnispartnern notwendig. Die GKKE sieht den Aufbau rüstungsindustrieller Kapazitäten durch deutsche Unternehmen in der Ukraine kritisch, da langfristige Folgen und der Technologietransfer zu bedenken sind. Dies unterstreicht

erneut das Problem mangelnder Kontrollmöglichkeiten der Bundesregierung bezüglich der Aktivitäten deutscher Rüstungsunternehmen im Ausland.

Kriterium acht (wieder) ernst nehmen: Rüstungsexporte sind keine Entwicklungspolitik!

(0.12) Artikel 26 der UN-Charta legt den Grundsatz fest, dass so wenige wirtschaftliche und menschliche Ressourcen der Welt wie möglich für Rüstungszwecke verwendet werden sollen. Ähnlich schreibt Kriterium acht des Gemeinsamen Standpunkts der Europäischen Union vor, dass die Ausfuhr von Militärtechnologie oder Militärgütern mit der technischen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Empfängerlandes vereinbar sein muss. Das Kriterium soll sicherstellen, dass Rüstungsexporte und mit ihnen verbundene hohe Militärausgaben die Entwicklung der Empfängerländer nicht negativ beeinflussen. Eine systematische Auswertung der Bewilligungs- bzw. Ablehnungspraxen in Bezug auf Rüstungsexporte in die Gruppe der am wenigsten entwickelten Länder zeigt jedoch, dass die bisherige Anwendungspraxis von Kriterium acht ungenügend ist und in den seltensten Fällen Exporte verhindert. So wurden zwischen 1999 und 2021 Exporte von Rüstungsgütern im Wert von mehr als einer halben Milliarde Euro an diese Staatengruppe geliefert. Insgesamt stehen 293 Bewilligungen für die Lieferung von Rüstungsgütern lediglich fünf Ablehnungen gegenüber. Unter den Empfängerländern befanden sich mit Burkina Faso (2012), Mauretanien (2012), Somalia (2017), dem Jemen (2016), dem Südsudan (2017) und Äthiopien (2020) auch Länder, die in den jeweiligen Jahren von akuten Hungersnöten betroffen waren.

(0.13) Die GKKE fordert daher von der Bundesregierung eine aktivere Rolle bei der kritischen Überprüfung von Exporten auf Basis von Kriterium acht. Innerhalb des Bundessicherheitsrates sollten zudem Exportentscheidungen statt, wie bisher, mit einfacher, künftig mit einer Zweidrittelmehrheit getroffen werden. Dies würde einzelnen Ministerien, wie dem Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), die sonst nur geringes Gewicht haben, mehr Einfluss einräumen. Bei der Bewertung der Lage vor Ort sollten die Bundesregierung und die an Exportentscheidungen beteiligten Ministerien zudem verstärkt Stimmen der Zivilgesellschaft aus den entsprechenden Ländern zu Wort kommen lassen.

Unternehmensverantwortung bei Rüstungsexporten

(0.14) Im Februar 2022 hat die Europäische Kommission den Vorschlag für eine EU-Richtlinie über die Sorgfaltspflicht von Unternehmen im Bereich Nachhaltigkeit (Corporate Sustainability Due Diligence Directive, CSDDD) veröffentlicht. Dieser Vorschlag zielt darauf ab, dass Unternehmen, die in der EU tätig sind, zukünftig zur Achtung von

Menschenrechten und Umwelt in globalen Wertschöpfungsketten gesetzlich verpflichtet werden. Ziel ist es, nachhaltiges und verantwortungsbewusstes unternehmerisches Verhalten zu fördern. Die Richtlinie soll noch in dieser EU-Legislaturperiode verabschiedet werden. Ob auch die europäische Rüstungsindustrie im vollen Umfang in den Anwendungsbereich der CSDDD fallen wird, ist ungewiss. Der Rat der EU hat sich hierzu so positioniert, dass nicht für die gesamte Wertschöpfungskette Sorgfaltspflichten festgeschrieben werden sollen. Stattdessen sollen der Produktion von Rüstungsgütern nachgelagerte Aspekte, wie deren Transfer und Nutzen, ausgeklammert werden, sobald eine Exportgenehmigung vorliegt.

Aus Sicht der GKKE muss die Rüstungsindustrie im vollen Umfang in den Anwendungsbereich der EU-Richtlinie über die Sorgfaltspflicht von Unternehmen im Bereich Nachhaltigkeit fallen. Die Position des Rates der EU, der Produktion nachgelagerte Aspekte, wie den Transfer von Rüstungsgütern, auszuklammern, sobald eine Exportgenehmigung vorliegt, ist nicht akzeptabel. Die GKKE fordert deshalb die Bundesregierung, den Rat der EU, die Kommission und das Europäische Parlament dazu auf, sich dafür einzusetzen, dass die gesamte Wertschöpfungskette des Rüstungssektors in die Sorgfaltspflichten der CSDDD-Richtlinie einbezogen wird.

0.5 Europäische Rüstungsexportpolitik

EU liefert nur Zahlen zu den Rüstungsexporten für 2021

(0.15) Die GKKE kritisiert, dass die EU-Mitgliedstaaten erneut die Daten für 2022 erteilte Rüstungsexportgenehmigungen nicht rechtzeitig vorgelegt haben. Die Daten für 2021 zeigen, dass der größte Teil der Rüstungsexporte europäischer Unternehmen an Staaten außerhalb der EU geht. Nur etwa 25 Prozent entfallen auf andere EU-Mitgliedstaaten. Über 34 Milliarden Euro an Rüstungsexporten gehen an Länder im Nahen und Mittleren Osten. Die Vereinigten Arabischen Emirate sind der größte Empfänger mit knapp 18 Milliarden Euro, gefolgt von Ägypten mit über sieben Milliarden Euro und Saudi-Arabien mit über vier Milliarden Euro. Die GKKE zeigt sich besorgt darüber, dass drei Viertel der Rüstungsexporte der EU an Staaten außerhalb der Union gehen, insbesondere in den Nahen und Mittleren Osten. Die Tatsache, dass autokratisch regierte Staaten wie die VAE, Ägypten und Saudi-Arabien zu den Hauptempfängern gehören, ist äußerst bedenklich. Viele dieser Staaten sind in bewaffnete Konflikte verwickelt und verletzen systematisch Menschenrechte. Die massive Unterstützung durch Waffenlieferungen aus der EU schadet der Glaubwürdigkeit der EU als globaler Akteur für Frieden und Sicherheit.

Europäische Friedensfazilität und die Verordnung zur Förderung der Munitionsproduktion (ASAP)

(o.16) Die Europäische Friedensfazilität (EPF) finanziert insbesondere Ausrüstungshilfe für Streit- und Sicherheitskräfte außerhalb der EU. Die Einzahlungen erfolgen durch Beiträge der EU-Mitgliedstaaten. Ursprünglich hatte die EPF ein Budget von 5,7 Milliarden Euro für den Zeitraum von 2021 bis 2027. Dieses Budget wurde zwischen Dezember 2022 und Juni 2023 auf 12 Milliarden Euro angehoben, um die Ukraine mit Waffen und militärischer Ausrüstung zu unterstützen. Auch wenn der Großteil der EPF-Mittel für die Ukraine aufgewendet wird, wurden auch andere Staaten bzw. deren Militär mit Geldern aus der Europäischen Friedensfazilität unterstützt. Im Jahr 2023 erhielten unter anderem die Streitkräfte in Jordanien, Somalia, Nordmazedonien, Georgien, der Republik Moldau, der Demokratischen Republik Kongo sowie Niger EPF-finanzierte Ausstattungshilfen. Die EPF bleibt aus Sicht der GKKE problematisch. Die Unterstützung der Ukraine im aktuellen Kontext des russischen Angriffskrieges ist zwar ethisch vertretbar. In anderen Fällen hingegen sind solche Lieferungen hoch problematisch. Dann etwa, wenn der Regierung des Empfängerlandes eine grundlegende Legitimierung durch die Bevölkerung fehlt und insbesondere, wenn die staatlichen Sicherheitskräfte für massive Menschenrechtsverletzungen verantwortlich sind. Mit welchen Risiken solche Waffenexporte verbunden sind, macht nicht zuletzt der Militärputsch im Niger im Juli 2023 deutlich. Hier putschte das Militär den demokratisch gewählten Präsident Bazoum aus dem Amt, nachdem es umfangreiche Hilfen aus EFP-Mitteln bekommen hatte.

(o.17) Die Europäische Kommission hat Anfang Mai 2023 den Entwurf einer Verordnung zur Förderung der Munitionsproduktion (ASAP) vorgelegt. Dieses Instrument, finanziert aus dem EU-Haushalt, zielt darauf ab, die Produktionskapazitäten für Munition und Flugkörper zu erhöhen. Die Ukraine soll weiterhin unterstützt werden und die nationalen Bestände der Mitgliedstaaten sollen aufgefüllt werden. Die ASAP-Verordnung wurde als Notfallmaßnahme im Kontext des Ukraine-Krieges präsentiert. Sie ermöglicht jedoch Ausnahmen von bestehenden EU-Regeln, was problematische Präzedenzfälle schaffen könnte. Die Förderung der Munitionsproduktion durch ASAP ist aus Sicht der GKKE problematisch, da sie der europäischen Rüstungsindustrie hilft, große Mengen an Munition und Flugkörpern zu produzieren und es jedoch keine Garantien gibt, dass die durch ASAP geförderte Mehrproduktion nicht in Konfliktgebieten weltweit endet. Die Einführung von ASAP wurde im Rekordtempo durchgeführt, ohne ausreichend Raum für kritische Debatte.

Review des Gemeinsamen Standpunkts 2024

(o.18) Die GKKE beobachtet weiterhin mit Sorge, dass die Förderung und Stärkung der europäischen Rüstungsindustrie und Rüstungszusammenarbeit bisher nicht von einer

Stärkung der europäischen Rüstungsexportkontrolle begleitet wird. Mit dem derzeit laufenden Review-Prozess des Gemeinsamen Standpunkts, der 2022 startete und bis Ende 2024 abgeschlossen sein soll, bietet sich erneut die Chance, den Schwachstellen der EU-Rüstungsexportkontrolle zu begegnen. Drei Fokusgruppen wurden im Rahmen des Prozesses eingerichtet. Bei der Überprüfung sollte es aus Sicht der GKKE vor allem um zwei Aspekte gehen: Um die Verschärfung der einzelnen Kriterien und um die Suche nach innovativen Wegen, um eine strenge, kohärente Anwendung der Kriterien zu erhöhen. In beiden Feldern müssen zentrale Fortschritte erzielt werden. Im Sinne einer restriktiven Rüstungsexportkontrolle sollte sich die Diskussion in den Fokusgruppen „Weitere Harmonisierung“, „Gemeinsam produzierte militärische Güter“ und „Herausforderungen bei der Durchsetzung“ aus Sicht der GKKE im Rahmen der folgenden Prämissen bewegen: Harmonisierung darf nicht als Anpassung an die laxesten Exportpraktiken fehlinterpretiert werden. Stattdessen sollte eine Harmonisierung primär mit der konsequenten Einhaltung der bestehenden Kriterien des Gemeinsamen Standpunkts und einer Verbesserung der institutionellen Kontrolle zu deren Einhaltung einhergehen. Abschließend betont die GKKE, dass die Verbesserung der Rüstungsexportkontrolle auf europäischer Ebene zusätzlich zur Verbesserung der Kontrolle auf nationaler Ebene vorangetrieben werden muss. Auf beiden Ebenen sieht die GKKE erheblichen Verbesserungsbedarf im Sinne einer restriktiven Kontrolle und diese dürfen nicht gegeneinander ausgespielt werden.

Supranationale Rüstungsexportkontrolle? Europäische Gemeinschaftsprojekte und EU-Recht

(0.19) Während eine Europäisierung der Rüstungsindustrie voranschreitet, gibt es bislang nur sehr begrenzt wirksame gesamteuropäische Regelungen bei der Kontrolle von Rüstungsexporten. Die EU-Mitgliedsstaaten pochen hier demonstrativ auf ihre Souveränität und sind nicht bereit, Entscheidungsbefugnisse abzugeben. Immerhin kündigt die Ampel-Regierung in ihrer Koalitionsvereinbarung eine Initiative für eine EU-Rüstungsexportverordnung an, die verbindlichere Regeln für eine restriktive Rüstungsexportpolitik auf EU-Ebene schaffen will. Gegenwärtig ist jedoch noch nicht ersichtlich, wie ein solches Gesamtprojekt der harmonisierten EU-Exportkontrolle ausgestaltet werden kann. Die Diskussion steht am Anfang und es ist unklar, welche Integrations-tiefe auf dem Weg zu einer gemeinsamen Rüstungsexportpolitik erreicht werden soll oder kann.

Vor diesem Hintergrund spricht sich die GKKE dafür aus, Verbesserungen bei der Rüstungsexportkontrolle auf nationaler Ebene – konkret: die Arbeit an einem Rüstungsexportkontrollgesetz – nicht unter Verweis auf eine EU-weite Regelung mit unklarer Zukunftsperspektive zu blockieren. Vielmehr geht es darum, sowohl auf der nationalen, als auch auf der EU-Ebene für eine restriktive Rüstungsexportpolitik einzutreten. Wenn

die Idee einer europäischen Rüstungsexportkontrolle tatsächlich Erfolg haben soll, braucht es zuallererst eine breite europäische Debatte mit dem Ziel einer expliziten Rüstungsexportstrategie als Teil einer umfassenden außen-, sicherheits- und verteidigungspolitischen Gesamtstrategie, angelehnt an die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik.

Schusswaffengewalt in Mexiko und europäische Kleinwaffen

(o.20) Europäische Schusswaffen kamen wiederholt bei Menschenrechtsverletzungen in Mexiko zum Einsatz. Obwohl sich offiziellen Angaben zufolge seit 2018 die Anzahl und der Wert der Exportgenehmigungen für Kleinwaffen von Europa nach Mexiko deutlich reduziert hat, liefern die Berichte Mexikos im Rahmen des internationalen Waffenhandelsvertrags interessante Details. In den Jahren 2019 und 2020 war die Mehrzahl der direkt aus Europa importierten Kleinwaffen für den „zivilen“ Gebrauch bestimmt und unterlag damit weniger strengen Exportkontrollen. Zudem werden die meisten Waffen europäischer Marken, die legal nach Mexiko gelangen, indirekt eingeführt, entweder durch Wiederausfuhr, über den Einzelhandel oder über Fabriken in Ländern außerhalb Europas, insbesondere in den USA. Beispielsweise produziert Sig Sauer inzwischen größtenteils in den USA – der Profit der US-Produktion fließt jedoch weiterhin in die deutsche Holding. In den USA entwickelte Waffen fallen nicht unter die deutsche Rüstungsexportkontrolle. Aus Sicht der GKKE werfen die unterschiedlichen Kanäle, über die europäische Waffen nach Mexiko gelangen können, ein Schlaglicht auf die Schwächen der deutschen und europäischen Rüstungsexportkontrolle: Die auch von Deutschland verwendete eng gefasste EU-Definition von Kleinwaffen, die „zivile“ Schusswaffen wie Revolver und Pistolen nicht umfasst, hat konkrete problematische Auswirkungen auf die Transparenz und Kontrollstandards. Die von Kleinwaffenherstellern wie Sig Sauer vorangetriebene Internationalisierungsstrategie geht mit einem Kontrollverlust für den deutschen Staat einher. Der Fall Sig Sauer ist deshalb ein mahnendes Beispiel, weshalb ein Genehmigungsvorbehalt für die Gründung von Joint Ventures und Tochterunternehmen deutscher Rüstungsfirmen im Ausland sowie die restriktive gesetzliche Regelung des Exports technischer Unterstützung sowie von Investitionen deutscher Rüstungsunternehmen in ausländische Produktionsstätten aus Sicht der GKKE überfällig ist.

0.6 Internationale Bemühungen zur Kontrolle des Waffenhandels

Die neunte Staatenkonferenz des internationalen Waffenhandelsvertrages

(0.21) Die neunte Staatenkonferenz des internationalen Waffenhandelsvertrags (ATT) konzentrierte sich unter südkoreanischem Vorsitz auf das Schwerpunktthema „Die Rolle der Industrie bei verantwortungsvollen internationalen Transfers konventioneller Waffen“. Sowohl die Präsidentschaft als auch Österreich, Irland und Mexiko haben hierzu ein Arbeitspapier eingebracht. Während das Arbeitspapier der Präsidentschaft die Frage aufwirft, welche potenziellen Vorteile sich für die Industrie und den privaten Sektor durch eine Auseinandersetzung mit dem ATT ergeben, legt das gemeinsame Arbeitspapier von Österreich, Irland und Mexiko seinen Fokus dagegen stärker auf die Verpflichtungen für die Industrie. Dies tut es, indem es Synergien zwischen dem ATT und anderen relevanten Mechanismen, Normen und Standards, wie den UN Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGPs), in den Mittelpunkt stellt. Diese machen deutlich, dass die staatliche Genehmigung von Rüstungsexporten Rüstungsunternehmen nicht von ihren bestehenden menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten entbindet. Während ersterer Ansatz das Pferd hinter den Karren spannt, betont letzterer die Existenz eigenständiger Pflichten der Industrie.

(0.22) Weiterhin macht sich Berichtsmüdigkeit breit, was eines der zentralen Ziele des Vertrages – die Transparenz zu fördern – untergräbt: Nur 58 Prozent der Mitgliedstaaten haben für 2022 ihre Berichtspflicht erfüllt und einen Jahresbericht über ihre Exporte und Importe beim Sekretariat eingereicht (Stand: August 2023). Damit ist die Compliance Rate für die Jahresberichte 2022 die niedrigste in den acht Jahren der jährlichen Berichterstattung. Auch die Debatte rund um die Implementierung des ATTs konzentriert sich weiterhin stark auf verfahrenstechnische Überlegungen, wie z. B. die Erstellung von Guidelines. Dass Staaten im Plenum konkrete Fälle und die Umsetzung des Vertrages in der Praxis thematisieren, ist jedoch weiterhin die Ausnahme. Aus Sicht der GKKE müssen die Vertragsstaaten im anstehenden zehnjährigen Jubiläumsjahr nun endlich in die Phase eintreten, konkrete Fälle und die Frage, inwieweit diese im Einklang mit den Verpflichtungen des Vertrags stehen, zu diskutieren. Auch potenzielle Vertragsverletzungen müssen zur Sprache kommen.

Globales Rahmenabkommen zur Munitionskontrolle auf den Weg gebracht

(0.23) Das Globale Rahmenabkommen zur Kontrolle konventioneller Munition ist im Oktober 2023 vom Ersten Ausschuss der UN-Generalversammlung nahezu einstimmig

beschlossen worden, nachdem es zuvor von einer Arbeitsgruppe unter deutschem Vorsitz ausgearbeitet worden war. Die GKKE betrachtet das Globale Rahmenabkommen als einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung, denn es schließt Lücken in der Kleinwaffen- und der Rüstungsexportkontrolle. Das neue Abkommen vereint zwei wichtige Ziele: Die sichere Lagerung von Munition und ihre Kontrolle während des gesamten Lebenszyklus. Hierfür hat die Arbeitsgruppe einen 15-Punkte-Plan ausgearbeitet, der auf bestehenden Standards, wie dem Internationalen Technischen Standard für Munition (IATG) besteht. Das neue Globale Rahmenabkommen soll nun auch den politischen Willen zur verbesserten Munitionskontrolle unterstreichen.

1 Schwerpunkt: Deutsche Bauteile in russischen Militärtrucks, Überwachungstechnologie an Diktatoren: Die Krux von Exportgenehmigungen im Zusammenhang mit Dual-Use-Gütern

(1.01) Anfang September 2023 veröffentlichte das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) in Eschborn, das zuständig ist für die Exportgenehmigungen von Dual-Use-Gütern und Technologien, neue Allgemeine Genehmigungen. Dual-Use-Güter sind Waren, die sowohl zivil wie militärisch verwendet werden können, so etwa Maschinen, die bei der Waffenproduktion eingesetzt werden oder auch Technologien und Komponenten für den Flugzeugbau oder die Herstellung von Drohnen. Mit den fünf neuen Allgemeinen Genehmigungen zu Dual-Use-Exporten sollen Genehmigungsverfahren für die Rüstungsindustrie beschleunigt werden, ohne dass bislang ein Rüstungsexportkontrollgesetz von der Ampel-Koalition vorgelegt und vom Bundestag beschlossen worden ist. In diesen neuen Allgemeinen Genehmigungen sind eine Reihe von einstigen Drittländern als NATO-gleichgestellte Länder benannt worden, für die es vereinfachte Genehmigungsverfahren gerade auch im Dual-Use Bereich geben soll. Solche Allgemeinen Genehmigungen sind eine Sonderform von Genehmigungen, die nicht extra beantragt werden müssen, wenn es sich um Ausführen oder Verbringungen der gleichen Fallgruppen/Waren handelt.² Bei den neuen fünf Allgemeinen Genehmigungen handelt es sich um die Realisierung der bereits seit 2021 bestehenden EU-Dual-Use-Verordnung.

1.1 Militärgüter und –technologie nach Russland trotz Sanktionen

(1.02) Wie problematisch Dual-Use-Güter gerade auch im Hinblick von möglichst waserdichten Sanktionen sein können, zeigt sich am Beispiel Russland. Zwar haben die Mitglieder der Europäischen Union gerade das elfte Sanktionspaket verabschiedet, doch finden sich immer wieder Berichte darüber, dass in russischem Kriegsmaterial deutsche Technologien, aber auch Komponenten aus EU-Staaten zu finden sind. Der russische Angriffskrieg und die Besetzung des ukrainischen Territoriums begann nicht erst am 24. Februar 2022. Die russische Annexion der Krim im Frühjahr 2014 änderte zunächst jedoch wenig an der Exportgenehmigungspraxis der Bundesbehörden. Bis ins Jahr 2020 erteilte das Wirtschaftsministerium bzw. das ihm nachgeordnete BAFA 673

² Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, Merkblatt zu Allgemeinen Genehmigungen und diesbezügliches Registrier- und Meldeverfahren, abrufbar unter: https://www.bafa.de/SharedDocs/Downloads/DE/Aussenwirtschaft/afk_agg_merkblatt.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (06.11.2023).

Genehmigungen für die Ausfuhr von Dual-Use-Gütern im Wert von knapp 366 Millionen Euro.³ Noch im Jahr 2021, als Russland schon die Truppen an der Grenze zur Ukraine zusammenzog, genehmigten deutsche Behörden Dual-Use-Waren in Höhe von 1,5 Milliarden Euro nach Russland. Darunter befanden sich auch sogenannte gelistete Güter in Höhe von 663 Millionen Euro. Solche genehmigungspflichtigen Waren finden sich etwa auf den Listen der EU-Dual-Use-Verordnung, die in einer überarbeiteten Form 2021 für alle EU-Staaten in Kraft getreten ist.⁴

(1.03) Schon unmittelbar nach der Annexion der Krim im Jahr 2014 haben die Staaten der Europäischen Union eine eigene EU-Verordnung für Exporte nach Russland erlassen, die schärfere Kriterien als für andere Länder vorsieht.⁵ Danach war der Export von Dual-Use-Gütern für militärische Zwecke bereits untersagt. Dennoch war Deutschland noch 2020 der viertgrößte Exporteur von Dual-Use-Gütern nach Russland, hinter China, den Vereinigten Staaten von Amerika und Brasilien. Die Bundesregierung verwies darauf, dass es einen konkreten Anhaltspunkt brauche, dass das Risiko einer militärischen Endverwendung bestünde, um die Exportgenehmigung zu verweigern. Ein von Bündnis 90/Die Grünen in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten im Zusammenhang mit Uranmüll-Exporten nach Russland kam hingegen zu anderen Schlussfolgerungen: Die Exportgenehmigungsbehörden müssten sich aktiv ein Bild von den Risiken einer möglichen militärischen Verwendung machen und sich dann gegen einen solchen Export entscheiden – eine militärische Verwendung sollte also vor der Lieferung ausgeschlossen werden können.⁶ Wie weit die Krux rund um Dual-Use-Güter reicht, zeigen die Medienberichte zu deutschen Bauteilen der Firma Bosch in militärischen Lastwagen.⁷ Bosch

³ Deutsche Unternehmen lieferten militärisch nutzbare Güter für Russland, Die Welt, 13. Februar 2022, abrufbar unter: <https://www.welt.de/politik/deutschland/article236869121/Umstrittene-Exporte-Deutsche-Unternehmen-lieferten-militaerisch-nutzbare-Gueter-fuer-Russland.html> (06.11.2023).

⁴ Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union, Verordnung (EU) 2021/821 vom 20. Mai 2021 über eine Unionsregelung für die Kontrolle der Ausfuhr, der Vermittlung, der technischen Unterstützung der Durchfuhr und der Verbringung betreffend Güter mit doppeltem Verwendungszweck, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0821> (06.11.2023).

⁵ Council of the European Union, Council Regulation (EU) No. 833/2014 of 31 July 2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilizing the situation in Ukraine, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32014R0833> (06.11.2023).

⁶ Uranexporte nach Russland verstoßen gegen EU-Recht, Evangelischer Pressedienst, 5. Oktober 2020, abrufbar unter: <https://www.evangelisch.de/inhalte/176584/05-10-2020/gutachter-uranexporte-nach-russland-verstossen-gegen-eu-recht> (06.11.2023).

⁷ Russische Infanteriefahrzeuge fahren mit Bauteilen von Bosch, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.03.2022, abrufbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/ukraine-bosch-bestaetigt-bauteile-in-russischen-militaer-fahrzeugen-17876246.html> (06.11.2023).

selbst erklärte dazu, niemals direkt an die Militärhersteller, aber bis 2022 über russische Tochterfirmen an zivile Endempfänger geliefert zu haben. Die Firma hat inzwischen Klage gegen verschiedene russische Firmen eingereicht, allerdings mit wenig Aussicht auf Erfolg. Auch die russische Kriegsmarine schaffte es, über einen russischen Zwischenhändler in Lettland an deutsche Motorentchnik für ihre Korvetten des Typs Bujan-M zu gelangen.⁸ Ein besonders dramatischer Fall kommt demnächst im Saarland zur Anklage: Dort hatte ein Busfahrer mit Verbindungen nach Russland seit 2018 Elektronikbauteile an eine Firma nach Sankt Petersburg geliefert, die von dort weiter gehandelt und zumindest teilweise für den russischen Drohnenbau des Typs Orlan-10 verwendet wurden.⁹ Dies sind die Drohnen, die ganz zentral im russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine eingesetzt werden. Zahlreiche andere Händler aus anderen westlichen Staaten versorgen die russische Drohnenherstellung ebenfalls mit Bauteilen und Technologien.¹⁰

(1.04) Dies zeigt, wie löchrig die Sanktionen gegen Russland sind, die vor allem darauf abzielen, dem kriegsführenden Land Militärtechnologie zu verwehren. Nicht nur gelistete Dual-Use-Güter, sondern auch solche unterhalb von Exportgenehmigungen gelangen von Deutschland – oftmals über Umwege – nach Russland und können so für den Bau, die Reparatur und die Entwicklung von Militärgütern verwendet werden. Die Sicherung des russischen Nachschubs für Militärgüter läuft nicht nur über Deutschland, sondern beispielsweise auch über Österreich und auch hier über Umwege über China. Aus Österreich stammen Motoren und Flugzeugteile von Diamond Aircraft, einem Traditionsunternehmen, das inzwischen chinesischen Eigentümern gehört. Die österreichischen Motoren und Teile gelangten zu einer russischen Firma, die Aufklärungsdrohnen des Typs Forpost herstellen, die auch im Krieg gegen die Ukraine zum Einsatz kommen.¹¹ Dual-Use-Güter kommen auch aus anderen Ländern wie China, Hongkong, der

⁸ Wie die russische Marine sich verdeckt deutsche Technik beschafft haben soll, Die Welt, 16.09.2022, abrufbar unter: <https://www.welt.de/politik/deutschland/plus241095599/Wie-die-russische-Marine-sich-verdeckt-deutsche-Technik-beschafft-haben-soll.html> (06.11.2023).

⁹ Auf diesen Schleichwegen gelangen sanktionierte Waren nach Russland, Die Welt, 24.02.2023, abrufbar unter: <https://www.welt.de/politik/deutschland/plus243921699/Ukraine-Krieg-Trotz-Sanktionen-gelangen-sanktionierte-Waren-auf-Schleichwegen-nach-Russland.html> (06.11.2023).

¹⁰ Byrne, James et al., The Orlan Complex: Tracking the Supply Chains of Russia's Most Successful UAV, RUSI, 15. Dezember 2022, abrufbar unter: <https://rusi.org/explore-our-research/publications/special-resources/orlan-complex-tracking-supply-chains-russias-most-successful-uav> (06.11.2023).

¹¹ Wie begehrte Flugzeugteile aus Österreich heimlich in Russland landeten, Die Welt, 04.07.2023, abrufbar unter: <https://www.welt.de/politik/deutschland/article246146086/Trotz-Sanktionen-Wie-begehrte-Flugzeugteile-aus-Oesterreich-heimlich-in-Russland-landeten.html> (06.11.2023).

Türkei oder den Vereinigten Arabischen Emiraten nach Russland. Ukrainische Ermittler:innen konnten zahlreiche westliche Bauteile in den Überbleibseln russischer Raketen feststellen, unter anderem auch Halbleiter und Mikrochips aus dem Silicon Valley in den USA. Sie waren nicht direkt nach Russland geliefert worden, sondern an andere Staaten und über Netzwerke und sogenannte „broker“ an das Zielland geliefert worden. Insgesamt fällt die Wirkung der Sanktionen, die zahlreiche Länder und Staatengemeinschaften, wie die EU, verhängt haben, ambivalent aus. Zwar fehlen Russland an vielen Stellen die notwendigen Ersatzteile, doch konnten technologische Lücken auch über andere Staaten, allen voran China, und über sogenannte „Graumärkte“ geschlossen werden.¹² Das gilt ebenfalls für besonders begehrte Informations- und Kommunikationstechnologie (ICT), allen voran Geräte und Materialien zur Halbleiterproduktion, fertige Chips und andere Elektronikbauteile. Auch hier zeichnet sich ein ganz ähnliches Bild ab. Westliche Firmen haben ihre Präsenz in Russland eingestellt und doch gelangen ihre Produkte oftmals über verschlungene Wege auf den russischen Markt.¹³

1.2 Europäische Überwachungstechnologie an menschenrechtsverletzende Regime

(1.05) Überwachungstechnologie unter anderem aus EU-Staaten stehen bei Unterdrückungsregimen und Militärdiktaturen hoch im Kurs. Welche Folgen die Genehmigung und der Export an menschenrechtsverletzende Staaten haben kann, zeigen gegenwärtig die Beispiele der zielgerichteten Verhaftung von protestierenden, unverschleierte Frauen im Iran, deren Teilnahme an „Jin, Jiyan, Azadi“-Protesten von überall installierten Überwachungskameras aufgezeichnet wird. Schon seit 2011 im Rahmen des Arabischen Frühlings haben zahlreiche Menschenrechtsorganisationen die EU-Staaten dazu aufgefordert, strengere Exportkontrollregeln speziell für Überwachungstechnologie zu erarbeiten.¹⁴ Die EU-Staaten haben mehr als zehn Jahre benötigt, um die Dual-Use-Verordnung zu überarbeiten und wichtige Lücken in der verbesserten Exportkontrolle von solcher Überwachungstechnologie zu schließen. Zwischenzeitlich kam es immer

¹² Rácz, András et al., *Russia's War Economy. How Sanctions Reduce Military Capacity*, Berlin: DGAP, 2023 (DGAP Policy Brief No. 3), abrufbar unter: https://dgap.org/system/files/article_pdfs/DGAP%20Policy%20Brief%20No.%203%2C%20Febrary%202023%2C%2011%20pp._0.pdf (06.11.2023).

¹³ Epifanova, Alena, *Tech Sanctions Against Russia. Turning the West's Assumptions into Lessons*, Berlin: DGAP, 2023 (DGAP Analysis No. 3), abrufbar unter: https://dgap.org/system/files/article_pdfs/DGAP_Analyse_2023_03_EN.pdf (06.11.2023).

¹⁴ Amnesty International, *New EU Dual Use Regulation agreement 'a missed opportunity' to stop exports of surveillance tools to repressive regimes*, 25. März 2021, abrufbar unter: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2021/03/new-eu-dual-use-regulation-agreement-a-missed-opportunity-to-stop-exports-of-surveillance-tools-to-repressive-regimes/> (06.11.2023).

wieder zu Medienberichten darüber, welche digitalen Überwachungssysteme an welche Unrechtsregime gelangen. So fanden sich Aktivist:innen und Oppositionelle in Ägypten, Myanmar und der Türkei ausspioniert, weil der Staatstrojaner der deutschen Firma FinFisher auf ihren Handys oder Computer installiert worden war – inzwischen ist die Firma insolvent, deren Muttergesellschaft „Gamma Group“ gibt es aber weiterhin.¹⁵ Deutschland genehmigte allein zwischen 2015 und 2019 Überwachungstechnologie im Wert von 26 Millionen Euro nach Ägypten, Katar, Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate.¹⁶ Die britische Firma BAE Systems durfte Internetüberwachungstechnologie an Staaten wie Katar, Marokko, Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate liefern. Französische Firmen erhielten den Auftrag und die Genehmigung, Internetüberwachungstechnologie an Ägypten zu exportieren.¹⁷ Schweden genehmigte 2019 den Export von Telefonüberwachungstechnologie nach Myanmar, welches diese Mitte 2020 bei der Niederschlagung der öffentlichen Proteste einsetzte, um damit gezielt Teilnehmer:innen zu identifizieren und zu verhaften.¹⁸

(1.06) Die neue EU-Dual-Use-Verordnung war sogleich auch Stein des Anstoßes für Menschenrechtsaktivist:innen. So kritisierte etwa Amnesty International die Verordnung dafür, dass Exportgenehmigungen für Dual-Use-Güter und insbesondere auch ICT nur bei „schweren Menschenrechtsverletzungen“ verweigert werden sollten – was das genau umfasst, definiert die Verordnung jedoch nicht weiter, sodass die Interpretation den jeweiligen EU-Mitgliedsstaaten überlassen bleibt. Auch bemängelte Amnesty, dass eine „catch all“-Klausel für Überwachungstechnologien fehlen würde und es unbedingt notwendig sei, die Definition solcher Dual-Use-Güter möglichst umfassend zu interpretieren.¹⁹ Ziel müsse es sein, Exportgenehmigungen bei Gefahr des Missbrauchs durch den Empfängerstaat zu verweigern.

¹⁵ Meister, Andre, Staatstrojaner FinSpy erneut in Ägypten aufgefunden, Netzpolitik, 9. Oktober 2020, abrufbar unter: <https://netzpolitik.org/2020/finfisher-staatstrojaner-finspy-erneut-in-aegypten-gefunden/> (06.11.2023).

¹⁶ Amnesty International, New EU Dual Use Regulation agreement ‘a missed opportunity’ to stop exports of surveillance tools to repressive regimes, 25. März 2021, abrufbar unter: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2021/03/new-eu-dual-use-regulation-agreement-a-missed-opportunity-to-stop-exports-of-surveillance-tools-to-repressive-regimes/> (06.11.2023).

¹⁷ Ebd.

¹⁸ Campbell, Zach/Chandler, Caitlin L., Tools For Repression in Myanmar Expose Gap between EU Tech Investment and Regulation, The Intercept, 14. Juni 2021, abrufbar unter: https://theintercept.com/2021/06/14/myanmar-msab-eu-technology-regulation/?utm_medium=social&utm_source=twitter&utm_campaign=theintercept (06.11.2023).

¹⁹ Amnesty International, New EU Dual Use Regulation agreement ‘a missed opportunity’ to stop exports of surveillance tools to repressive regimes, 25. März 2021, abrufbar unter: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2021/03/new-eu-dual-use-regulation-agreement-a-missed-opportunity-to-stop-exports-of-surveillance-tools-to-repressive-regimes/> (06.11.2023).

(1.07) In Deutschland hat Greenpeace im März 2023 einen Erfolg vor dem Verwaltungsgericht Frankfurt im Hinblick auf mehr Transparenz und Informationen zu Dual-Use-Exporten von Überwachungstechnologie erzielt. Greenpeace Deutschland hatte im April 2020 beim BAFA eine Auskunft darüber erbeten, wieviel Hard- und Software aus dem Bereich der Überwachungstechnologie seit 2019 in welche Länder genehmigt wurde. Das BAFA lehnte die Anfrage mit dem Hinweis auf die Wahrung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ab. Das Frankfurter Verwaltungsgericht gab jedoch der Klage von Greenpeace Deutschland Recht und verwies darauf, dass eine solch weit gefasste Auslegung der Behörde von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen keine Grundlage sein dürfe, solche auch für die Öffentlichkeit relevanten Informationen zurückzuhalten.²⁰ Allerdings ist dieses Urteil noch nicht rechtskräftig.

(1.08) Mit einem besonders brisanten Fall der Lieferung von Überwachungstechnologie an die Militärjunta von Myanmar beschäftigt sich seit kurzem die Staatsanwaltschaft Ravensburg. Seit den 1990er-Jahren gibt es bereits EU-Sanktionen und ein Waffenembargo. Nach den Vertreibungen der Rohingya im Jahr 2017, die von den EU-Staaten als „schwere Menschenrechtsverletzungen“ und von den Vereinigten Staaten von Amerika sogar als Genozid eingestuft wurden, haben die EU-Staaten die Sanktionen weiter verschärft. Dennoch gelangte zwischen 2016 und 2019 Satellitentechnologie von einer deutschen Firma nach Myanmar, nach erfolgter Genehmigung durch das BAFA. Auch nach 2019 gelangten Satellitenmodems über Singapur und Vietnam in die Hände der Militärjunta in Myanmar. Genau diese deutsche Technologie steht im Verdacht, von den Militärs gezielt zur Überwachung und Gefangennahme von rund 14.000 Oppositionellen genutzt worden zu sein.²¹

(1.09) Die bisherigen Anstrengungen der EU-Staaten, Überwachungstechnologien besser zu regulieren und den Export an autoritäre, menschenrechtsverletzende Regime zu unterbinden, sind nicht weitgehend genug, wie das Beispiel der Pegasus-Überwachungstechnologie zeigt. Zwei Jahre nach den Enthüllungen hierzu hat das EU-Parlament die Kommission im Juni 2023 aufgefordert, tätig zu werden und die Lücken in der Dual-Use-Verordnung zu schließen.²² Auch fordert es einzelne Mitgliedsstaaten (Polen

²⁰ Dierbach, Heike, Greenpeace erkämpft Transparenz für Exporte von Überwachungstechnik, Greenpeace, 02. März 2023, abrufbar unter: <https://www.greenpeace.de/frieden/ruestungsexport-ueberwachungstechnik> (06.11.2023).

²¹ Militärjunta in Myanmar: Deutsche Technik für Diktatoren, ZDF, 17. Oktober 2023, abrufbar unter: <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/myanmar-satellit-technik-deutschland-militaer-100.html> (06.11.2023).

²² Amnesty International, EU: Final Vote on Spyware Inquiry Must Lead To Stronger Regulation, 15. Juni 2023, abrufbar unter: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2023/06/eu-final-vote-on-spyware-inquiry-must-lead-to-stronger-regulation/> (06.11.2023).

und Ungarn) auf, ihrer Sorgfaltspflicht im Umgang mit solcher Spionagesoftware im eigenen Land nachzukommen. Griechenland und vor allem Zypern sind in der EU-Parlamentsresolution aufgefordert, ihre Exportgenehmigungspolitik für solche Überwachungssoftware zu verändern.²³

1.3 Bewertung

(1.10) Dual-Use-Güter sind schwierig zu kontrollieren und die bestehenden Kontrollregime innerhalb der Europäischen Union und auf der nationalstaatlichen Ebene der EU-Mitgliedsländer sind lückenhaft. Auch fehlt es der neuen Dual-Use-Verordnung an einer einheitlichen Anwendung in der Praxis, weil Exportgenehmigungen auch im Dual-Use-Sektor weiterhin allein den Mitgliedsstaaten obliegen. Überwachungstechnologie kann durchaus von zivilem Nutzen sein, etwa wenn es um die Überwachung von Straftäter:innen oder kriminellen Netzwerken geht. Die Beispiele zeigen jedoch, dass westliche Industriestaaten Überwachungstechnologie nur allzu oft an autoritäre Staaten und hier vor allem auch an deren Polizeikräfte liefern, welche diese gezielt einsetzen, um Menschenrechtsverteidiger:innen zu überwachen oder zivilgesellschaftliche Proteste gewaltsam zu unterdrücken. Das Beispiel des Gerichtsverfahrens vor dem Verwaltungsgericht Frankfurt macht leider auch deutlich, dass die Genehmigungsbehörden Transparenz und Aufklärung scheuen, indem sie auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse verweisen. Einmal mehr unterstreicht die Klage von Greenpeace Deutschland, wie wichtig Gerichtsverfahren als Kontrollinstanz rund um die Genehmigungsverfahren von militärisch verwendbaren Gütern sind; das gilt nicht nur im Dual-Use-Bereich, sondern auch für Rüstungsexporte.

(1.11) Im Fall des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine haben Dual-Use-Exporte noch eine andere, ungleich größere Brisanz. Zwar haben sich europäische Firmen in Folge der EU-Sanktionspakete mehrheitlich aus Russland verabschiedet, doch gibt es Unternehmen, die Software und Updates für den zivilen Markt liefern.²⁴ Auch wurde gerade die Genehmigungspolitik von Dual-Use-Gütern nach Russland vor dem 24. Februar 2022 lax gehandhabt, obwohl Russland schon seit 2014 Teile des ukrainischen Territoriums völkerrechtswidrig annektiert und Krieg gegen die Ukraine geführt hat. Die Beispiele zeigen aber auch, wie stark kriminelle Netzwerke und Einzeltäter:innen in den

²³ European Parliament, Spyware: MEPs call for full investigations and safeguards to prevent abuse, Pressemitteilung vom 15. Juni 2023, abrufbar unter: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230609IPR96217/spyware-meps-call-for-full-investigations-and-safeguards-to-prevent-abuse> (06.11.2023).

²⁴ Epifanova, Alena, Tech Sanctions Against Russia. Turning the West's Assumptions into Lessons, Berlin: DGAP, 2023 (DGAP Analysis No. 3), abrufbar unter: https://dgap.org/system/files/article_pdfs/DGAP_Analyse_2023_03_EN.pdf (06.11.2023).

Handel, gerade auch mit nicht-gelisteten Dual-Use-Gütern, involviert sind. Die GKKE fordert deshalb die EU-Mitgliedstaaten auf, stärkere Sorgfalt bei den Exportgenehmigungen von Dual-Use-Gütern walten zu lassen. Die Belieferung von Diktaturen mit Überwachungstechnologie aus der EU muss dringend unterbunden werden. Die GKKE fordert die Bundesregierung dazu auf, hier mit gutem Beispiel voran zu gehen und den Export derartiger Technologien an autokratisch regierte Staaten mit schlechter Menschenrechtsbilanz nicht zu genehmigen.

2 Die Berichterstattung durch die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung

2.1 Auftrag

(2.01) Die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) legt zum 26. 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 2022 sowie im ersten Halbjahr 2023 zusammen und bewertet die Rüstungsexportpolitik aus Sicht der Friedens-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik. Mit einem Blick auf das europäische Rüstungsexportkontrollsystem will der Bericht der Entwicklung der zunehmenden Europäisierung der Rüstungsindustrie und der Rüstungspolitik gerecht werden. Der Bericht soll dem öffentlichen Dialog über diesen Politikgegenstand dienen. Außerdem richtet er sich mit seinen Informationen und Argumentationsmustern an die Meinungsbildung im kirchlichen Raum.

(2.02) Die kontinuierliche Berichterstattung der GKKE findet weithin politische Anerkennung und Aufmerksamkeit. So nahmen mehrere Mitglieder der GKKE-Fachgruppe „Rüstungsexporte“ am 29. und 30. November 2022 als Sachverständige an zwei Anhörungen des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) zu den Eckpunkten des BMWK für ein Rüstungsexportkontrollgesetz teil, die von Staatssekretär Sven Giegold geleitet wurden. Zuvor waren sie vom BMWK aufgefordert worden, entsprechende Stellungnahmen auszuarbeiten. Die GKKE-Fachgruppe „Rüstungsexporte“ hat hierzu auch eine gemeinsame Stellungnahme ausgearbeitet. Am 1. September 2022 erhielt das Fachgruppenmitglied Rechtsanwalt Holger Rothbauer zusammen mit der jemenitischen Nichtregierungsorganisation Mwatana den Aachener Friedenspreis. Beide wurden für ihr Engagement im Bereich Menschenrechte geehrt, Holger Rothbauer vor allem aber für sein juristisches Engagement gegen illegale Rüstungsexporte.²⁵

²⁵Aachener Friedenspreis, Bekanntgabe der Trägerinnen und Träger des Aachener Friedenspreises 2022, 02. Juni 2022, abrufbar unter: <https://www.aachener-friedenspreis.de/aachener-friedenspreis-2022-im-zeichen-der-menschenrechte/> (09.11.2022).

2.2 Politisch-ethische Beurteilung

Vorbemerkung

(2.03) Die GKKE erläutert in den nachfolgenden Ausführungen die politisch-moralischen Kriterien, nach denen sie die Rüstungsexportpolitik der Bundesrepublik Deutschland beurteilt und stellt die Grundlagen ihrer Bewertungen damit auch zur Diskussion. Sie will mit diesen Ausführungen andere ermutigen, ebenfalls die Gründe ihrer Entscheidungen in diesem wichtigen Feld der Friedens-, Außen- und Sicherheitspolitik offenzulegen.

Grundperspektive

(2.04) Die GKKE bekennt sich zur Würde des Menschen als Prinzip des Rechts und zu den Menschenrechten als höchsten Rechtsgütern und verbindlichen Maßstäben für jegliches politisch verantwortbares Handeln. Die Menschenwürde ist zu wahren und die Menschenrechte und das Völkerrecht sind anzuwenden. Das schließt Selbstverteidigung und die Aufrechterhaltung legitimer Ordnungen auch durch die Anwendung gewaltsamer Mittel als letzten Ausweg nicht aus. Der Einsatz solcher Mittel darf aber immer nur im Rahmen der Verhältnismäßigkeit erfolgen und ist an die Bestimmungen des humanitären Völkerrechts gebunden. Nach Überzeugung der GKKE, die sich am Leitbild des Gerechten Friedens²⁶ ausrichtet, handelt es sich beim grenzüberschreitenden Transfer von Kriegswaffen und Rüstungsgütern 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. Rüstungstransfers sind für gesellschaftliche Beziehungen tendenziell zerstörerisch, weil sie Gewalt steigern und Misstrauen schüren können. Sie können daher nur unter speziellen Voraussetzungen legitim sein. Dabei sind sie grundsätzlich nach denselben ethischen Kriterien zu beurteilen wie die Androhung oder Anwendung von Gewalt.

(2.05) Staaten sollen das Gewaltmonopol zum Zwecke der Freiheit, Wohlfahrt und Sicherheit ihrer Bürger:innen sowie zur Friedenswahrung ausüben. Ihnen kommt daher die Verpflichtung zur verlässlichen Kontrolle des Umgangs und des Transfers dieser Gewaltmittel zu. Im Sinne ihrer Verantwortung für das Weltgemeinwohl und im Rahmen des Völkerrechts ist diese Kontrollverpflichtung nicht allein auf das Wohl der eigenen Bürger:innen ausgerichtet, sondern hat auch die berechtigten Bedürfnisse der Menschen in anderen Ländern sowie das Verhältnis zwischen den Staaten im Blick.

²⁶ Jäger, Sarah, Gerechter Frieden, Ethik-Lexikon, 12. Oktober 2017, abrufbar unter: <https://www.ethik-evangelisch.de/lexikon/gerechter-frieden> (09.11.2022).

(2.06) Rüstungsgüter sind keine Waren wie andere. Sie sind vielmehr Ausdruck grundlegender Herrschafts- und spezifischer Sicherheitsprobleme. Sie sind daher hochgradig legitimationsbedürftig und erfordern aufgrund ihrer potenziell tödlichen Wirkung eine besondere Kontrolle. Die Produktion dieser Güter unter marktwirtschaftlichen Bedingungen darf nicht zu der Fehlannahme verleiten, dass man die Regelung dieses Marktes dem Markt und seinen Logiken und Interessen selbst überlassen dürfe. Die aus den Produktionsbedingungen und den unterschiedlichen wirtschaftlichen, politischen und ethischen Interessen erwachsenden Zielkonflikte gilt es, transparent und ethisch verantwortlich auszutragen. Eine Politik, die sich den ernststen ethischen Problemen nicht stellt, ist nicht nachhaltig und wird bestenfalls kurzfristige Erfolge erzielen, die menschlichen und gesellschaftlichen Kosten dafür aber auch denjenigen aufbürden, die an der Entscheidungsfindung gar nicht beteiligt waren.

Der notwendige gesellschaftliche Diskurs

(2.07) Der angemessene gesellschaftliche und politische Umgang mit den vielfältigen Problemen, die mit Rüstungsexporten verbunden sind, erfordert einen entsprechenden breiten gesellschaftlichen Diskurs. Damit dieser auf einer realen Grundlage stattfinden kann, bedarf es der Transparenz. Transparenz ist die erste Voraussetzung, geltende Normen vor einer verdeckten oder offenen Demontage zu schützen. Solche Transparenz gilt es zu organisieren. Der Rüstungsexportbericht der GKKE versteht sich als ein Beitrag dazu. Das schließt verschiedene Ebenen mit ein: Verfügbarkeit von Informationen (Möglichkeit des Zugangs) – Verlässlichkeit (Belastbarkeit der Daten) – Reichweite (Erfassung aller in Frage kommender Bereiche) – Präzision (Detailschärfe) – Vergleichbarkeit (Stimmigkeit der Informationen mit anderen Quellen) – Relevanz (Aussagekraft der Daten).

Kriterien zur Beurteilung von Rüstungstransfers

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

- *(1) Friedenspolitischer Primat*

Bei Entscheidungen über Rüstungstransfers muss der friedenspolitische Primat gelten. Dazu gehört, nicht nur die Sicherheit für eine Konfliktpartei zu befördern, sondern die Beziehungen zwischen Konfliktparteien ins Zentrum zu stellen, mit dem Ziel, diese Beziehungen gewaltfrei zu erhalten oder werden zu lassen. Der staatspolitische Grundsatz, zur Wahrung der Souveränität na-

tionale Kernkapazitäten der Wehrtechnik zu erhalten, ist dem friedenspolitischen Primat unterzuordnen. Denn Staatssouveränität ist kein Selbstzweck, sondern soll Mittel auf dem Weg zum Frieden in der Welt sein. Nationale Interessen allein reichen nicht zur Begründung aus, da eine wohlverstandene, am friedenspolitischen Primat ausgerichtete Außen- und Sicherheitspolitik an den langfristigen Interessen des Weltgemeinwohls Maß nehmen muss. Die GKKE lehnt daher eine Verkürzung der öffentlichen Debatte auf die nationale Rechtfertigung von Rüstungsausfuhren ab. Vielmehr gilt es, die Praxis der Rüstungsexportpolitik auf ihre Folgen in allen Bereichen des innergesellschaftlichen sowie internationalen Friedens und der menschlichen Sicherheit und Entwicklung zu reflektieren. 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.

- *(2) Gewaltverbot und Sicherheit*

Rüstungstransfers zeichnet die Ambivalenz aus, die Gewaltpotentiale und damit die Möglichkeiten der Gewaltausübung zu steigern, tendenziell Konfliktspiralen zu eskalieren, aber gleichzeitig für die Aufrechterhaltung und Sicherung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit erforderliche Mittel zur Verfügung zu stellen. Es sind daher erhebliche Anstrengungen erforderlich, um sicherzustellen, dass Rüstungstransfers nur dann erfolgen, wenn sie ausschließlich dazu dienen, den Schutz der Bevölkerung zu gewährleisten und Konflikte zu deeskalieren. Insbesondere dürfen sie der systematischen Verletzung von Menschenrechten keinen Vorschub leisten. Vielmehr müssen sie dem Bedürfnis der Menschen nach Schutz vor Gewalt dienen. Dies schließt die Prüfung ein, ob an Transfers ausschließlich legitime Akteure beteiligt sind, ob die Rüstungsgüter mit hoher Wahrscheinlichkeit in deren Verfügung verbleiben, ob ihr Umfang und ihre Art verhältnismäßig sind und ob nicht Sicherheit auch auf anderem Wege gewährleistet werden kann.

- *(3) Anforderungen legitimer Regierungsführung*

Ohne legitime Regierungsführung im Empfängerland sind die genannten erforderlichen Voraussetzungen für Rüstungsexporte nicht verlässlich zu gewährleisten. Legitimes Regieren bedeutet idealtypisch demokratisch legitimierte, gewaltenteilig rechtsstaatliche und effektive Regierungs- und Verwaltungsführung entsprechend der Maximen von Transparenz, Partizipation und Verantwortlichkeit. Das schließt die Bekämpfung aller Formen von Korruption auf diesem Geschäftsfeld ein. In vielen Konfliktregionen fehlt es an gesellschaftlich legitimierten Sicherheitsstrukturen. Herstellung und Wahrung

eines möglichst 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 darf aber nur dann erfolgen, wenn Sicherheitskräfte einer wirksamen gesellschaftlichen Kontrolle unterliegen und wenn eine hohe Wahrscheinlichkeit gegeben ist, dass sie zum Schutz der Bürger:innen 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 „Ertüchtigung“ von Staaten. In deren Rahmen erhalten Staaten oder Regionalorganisationen Rüstungsgüter bzw. Ausstattungshilfen neben militärischer Beratung und Ausbildung. Diese sollen sie in die Lage versetzen, eigenständig innerhalb ihres Staatsgebiets oder im näheren Umfeld Frieden und Sicherheit zu gewährleisten. Werden dabei jedoch die Grundsätze eines legitimen und rechtlich gebundenen Gewaltmonopols nicht beachtet, können Rüstungstransfers innere Repression oder äußere Aggression ermöglichen und verstärken. 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.

- *(4) Rüstungspolitik und Rüstungsexporte*

Die strategischen Kernkapazitäten der Rüstungsproduktion sind politisch gewollt. Aus ihnen decken die deutschen Streitkräfte und die Streitkräfte verbündeter Nationen ihren Bedarf. Als Ausdruck des Selbstverteidigungsrechts des Staates kann dies politisch-ethisch als im Grundsatz legitim betrachtet werden. Allerdings kommt es hier zu einem Zielkonflikt zwischen dem politischen Wunsch, die Rüstungskernkapazitäten zu erhalten und zugleich die Kosten für die Rüstung zu begrenzen. Derzeit wird dieser Konflikt mittels der Externalisierung eines Teils der Kosten über Rüstungsexporte gelöst. Die Kosten für die einzelnen Rüstungsgüter fallen mit der Erhöhung der Stückzahlen. Die Bundeswehr nahm oft nicht die erforderlichen Stückzahlen ab, um damit die Investitionen in das gewünschte Qualitätsniveau zu halten und die erforderlichen Rüstungskapazitäten kontinuierlich auslasten zu können. Der Verteidigungshaushalt wiederum toleriert die Preise nicht, die anfielen, belieferten die deutschen Firmen nur die Bundeswehr. Diese Situation führt häufig zu einem politisch-ökonomischen Druck, Genehmigungen zu erteilen, obwohl

die Gefahr besteht, dass aus diesem ökonomischen Dilemma heraus Waffenlieferungen genehmigt werden, die sowohl der Menschenrechtsethik als auch der politischen Klugheit widersprechen. Es ist zu fragen, ob derartige, fiskalpolitische Begründungen für Rüstungsexporte mit der deutlichen Erhöhung der Militärausgaben, wie sie von Deutschland und seinen NATO-Partnern nach dem russischen Angriff auf die Ukraine 2022 angekündigt wurden, nicht hinfällig sind. Perspektivisch ließe sich dieser Exportdruck am sinnvollsten durch eine konsequente Europäisierung der Rüstungsentwicklung, -produktion und -beschaffung signifikant verringern oder sogar abbauen, vorausgesetzt die EU-Länder verständigen sich darauf, ihre Rüstungsproduktion nicht auf dem Weltmarkt anzubieten.

- (5) *Marktinteressen und Rüstungsexporte*

Es erweist sich als unzulänglich, Rüstungstransfers als vornehmlich außenwirtschaftliche Angelegenheit oder unter fiskalpolitischen Aspekten zu behandeln. Vielmehr untermauert der Zusammenhang zwischen weltweiter Rüstungsdynamik und Rüstungshandel sowie der Gewalteskalation in den vorwiegend innerstaatlichen Konflikten die Forderung nach einer Integration von Rüstungshandel in die Außen- und Sicherheitspolitik. Die möglichen negativen Folgen von Rüstungsgeschäften für Frieden und menschliche Entwicklung erfordern eine ernsthaft restriktive Rüstungsexportpolitik. Das schließt ausdrücklich die Perspektiven von Rüstungskontrolle und Abrüstung mit ein. Grundsätzlich legitime partikuläre wirtschaftliche und fiskalpolitische Interessen können nicht die gleiche ethische Geltung beanspruchen wie die Perspektiven von Frieden, Menschenrechten und nachhaltiger Entwicklung. Ebenso darf das Geschäftsrisiko privatwirtschaftlicher Rüstungsgeschäfte nicht durch staatliche Ausfallbürgschaften abgesichert werden, während mögliche Gewinne in privater Hand verbleiben.

Begründungspflicht für Rüstungsexporte

(2.09) Aus dem oben Gesagten wird deutlich, dass Rüstungsexporte in hohem Maße begründungspflichtig sind und jeweils der Nachweis erbracht werden muss, dass sie tatsächlich den Erfordernissen von Frieden und menschlicher Entwicklung entsprechen. Die Begründungspflicht liegt bei ihren Befürwortern. Dies gilt insbesondere für Anträge und Genehmigungen von Rüstungsausfuhren in Konfliktregionen, an Regierungen, die für systematische Menschenrechtsverletzungen verantwortlich sind, sowie an Staaten, die öffentliche Entwicklungshilfe erhalten.

(2.10) Nur durch transparente Genehmigungsverfahren, in denen die vielfältigen Zielkonflikte verantwortlich und verlässlich abgewogen werden können, wird man verhindern können, dass das Eigengewicht nachrangiger partikularer und kurzfristiger Interessen sich gegenüber den langfristigen Interessen von Menschenrechten und friedlicher Entwicklung durchsetzt. Sollen die genannten Perspektiven praktisch wirksam werden, müssen die Verfahren der Genehmigungspraxis parlamentarisch transparent und korruptionsfest sein. Dazu gehört, dass sie mit wirksamen Außenwirtschaftsprüfungen und Endverbleibkontrollen sowie in den Unternehmen mit verlässlichen Systemen zur Überprüfung der Regelkonformität (Compliance-Management-Systeme) flankiert werden. Wir sind der Auffassung, dass ein entsprechend ausgestaltetes Rüstungsexportkontrollgesetz sowie eine verbesserte Rüstungsexportkontrolle auf EU-Ebene hier einen wesentlichen Fortschritt brächten.

3 Trends im weltweiten Waffen- und Rüstungshandel

3.1 Entwicklungen des internationalen Waffenhandels

(3.01) Sowohl nationale Berichte der EU-Mitgliedstaaten 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 Rüstungsausfuhren erschwert. Zur Einschätzung der Dynamik des Weltrüstungshandels, zur Identifizierung möglicher neuer Trends sowie zur Bewertung der deutschen Position sind unabhängige Studien und Berichte daher unverzichtbare Informationsquellen.

Zu den weltweit verlässlichsten Quellen gehört die jährliche Erhebung des Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). 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 Rüstungsunternehmen aus. Um Schwankungen auf dem Weltmarkt zu berücksichtigen, wird dabei 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 und ihren Komponenten.²⁷

(3.02) Im März 2023 hat SIPRI seine aktuellen Daten zum weltweiten Handel mit Großwaffen vorgelegt. Das Volumen der globalen Waffentransfers hat sich im Zeitraum zwischen 2018 und 2022 gegenüber dem vorangegangenen Fünfjahreszeitraum (2013 bis 2017) um 5,1 Prozent verringert. Vergleicht man es jedoch mit dem Fünfjahreszeitraum 2008-2012, so hat sich das Volumen des internationalen Waffenhandels um 4,8 Prozent

²⁷ 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. 34f; 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/> (09.11.2022).

erhöht. Die fünf größten Exportnationen sind die USA, Russland, Frankreich, China und Deutschland. Zusammengenommen sind diese fünf Staaten auf der Angebotsseite für 76 Prozent des weltweiten Handels mit Großwaffen verantwortlich.²⁸

Die wichtigsten Liefer- und ihre Abnehmerstaaten (2018 – 2022)

Lieferstaaten	Anteil am globalen Handel mit Großwaffen	Wichtigste Abnehmer
USA	40 %	Saudi-Arabien (19 %), Japan (8,6 %) Australien (8,4 %),
Russland	16 %	Indien (31 %), China (23 %), Ägypten (9,3 %)
Frankreich	11 %	Indien (30 %), Katar (17 %), Ägypten (8 %)
China	5,2 %	Pakistan (54 %), Bangladesch (12 %), Serbien (4,5 %)
Deutschland	4,2 %	Ägypten (18 %), Südkorea (17 %), Israel (9,5 %)
Italien	3,8 %	Katar (24 %), Ägypten (23 %), Türkei (12 %)
Vereinigtes Königreich	3,2 %	USA (20 %), Katar (16 %), Saudi-Arabien (7,7 %)
Spanien	2,6 %	Australien (35 %), Saudi-Arabien (19 %), Belgien (12 %)

(Quelle: SIPRI-Fact Sheet, März 2023)

(3.03) Die fünf größten Importeure zwischen 2018 und 2022, gemessen an ihrem Anteil am weltweiten Handel mit Großwaffen, waren Indien (11 Prozent), Saudi-Arabien (9,6 Prozent), Katar (6,4 Prozent), Australien (4,7 Prozent) und China (4,6 Prozent).

²⁸ Wezeman, Pieter D. et al., Trends in International Arms Transfers, 2022, Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute, 2023 (SIPRI Fact Sheet).

Die fünf größten Abnehmer- und ihre wichtigsten Lieferstaaten (2018 – 2022)

Empfänger	Anteil am globalen Handel mit Großwaffen	Wichtigste Lieferstaaten (Anteil an Gesamtlieferungen)
Indien	11 %	Russland (45 %), Frankreich (29 %), USA (11 %)
Saudi-Arabien	9,6 %	USA (78 %), Frankreich (6,4 %), Spanien (4,9 %)
Katar	6,4 %	USA (42 %), Frankreich (29 %), Italien (14 %)
Australien	4,7 %	USA (73 %), Spanien (19 %), Schweiz (3 %)
China	4,6 %	Russland (83 %), Frankreich (8,1 %), Ukraine (5,6 %)

(Quelle: SIPRI-Fact Sheet, März 2023)

(3.04) Mit einem Anteil von 41 Prozent ist Asien (einschließlich Ozeanien) nach wie vor die größte Empfängerregion von Großwaffenlieferungen im Zeitraum 2018-2022. Der Nahe und Mittlere Osten liegt mit einem Anteil von 31 Prozent auf Platz zwei der Empfängerregionen. Der Anteil Europas an den weltweiten Waffenimporten liegt bei 16 Prozent und ist im Vergleich zum Zeitraum 2013-2017 um 47 Prozent gestiegen. Dieser deutliche Anstieg geht auch auf die Waffenlieferungen mehrerer westlicher Staaten an die Ukraine im Jahr 2022, nach Beginn des russischen Angriffs, zurück. Die Ukraine wurde hierdurch zum drittgrößten Waffenimporteuer 2022, hinter Katar und Indien. Amerika (Zentral- und Südamerika sowie die Karibik) kommt bei den Rüstungsimporten 2018-2022 auf einen Anteil von 5,8 Prozent, Afrika auf fünf Prozent.

Anteil der Weltregionen am globalen Import von Großwaffen (2018 – 2022)

Weltregion ²⁹	Anteil am globalen Import von Großwaffen	Größte Abnehmer
Asien und Ozeanien	41 %	Indien, Australien, China
Naher/Mittlerer Osten	31 %	Saudi-Arabien, Katar, Ägypten
Europa	16 %	Vereinigtes Königreich, Ukraine, Norwegen
Amerika	5,8 %	USA, Brasilien
Afrika	5,0 %	Algerien, Marokko

(Quelle: SIPRI-Fact Sheet, März 2023)

²⁹ Für diese Einteilung der Weltregionen und die Verteilung der Länder nach Regionen, siehe: SIPRI, Regional Coverage, abrufbar unter: <https://www.sipri.org/databases/regional-coverage> (25.10.2023).

3.2 Die deutsche Position im weltweiten Waffenhandel

(3.05) Laut den aktuellsten Zahlen von SIPRI liegt Deutschland mit einem Anteil von 4,2 Prozent am weltweiten Waffenhandel für den Zeitraum zwischen 2018 und 2022 auf Platz fünf der weltweit größten Exporteure von konventionellen Großwaffen und Komponenten (z. B. Dieselmotoren); hinter den USA, Russland, Frankreich und China. Im Vergleich zum Zeitraum zwischen 2013 und 2017 sind die deutschen Exporte von Großwaffen und deren Komponenten in den nachfolgenden fünf Jahren um 35 Prozent gesunken.

Deutsche Exporte von Großwaffen und deren Komponenten 2013-2022

Jahr	Wert in Millionen TIV ³⁰	Weltweite Platzierung
2013	786	7
2014	1.822	3
2015	1.820	4
2016	2.529	3
2017	1.866	4
2018	1.106	6
2019	1.020	5
2020	1.172	4
2021	938	6
2022	1.510	6

(Quelle: SIPRI Arms Transfers Database, Stand: August 2023)

(3.06) Zwischen 2018 und 2022 hat SIPRI deutsche Exporte von Großwaffensystemen und Komponenten an insgesamt 51 Staaten registriert, darunter Algerien, Ägypten, Bangladesch, Indien, Indonesien, Israel, Katar, Malaysia, Pakistan, Saudi-Arabien, Südkorea und die USA. Rund 36 Prozent der deutschen Exporte zwischen 2018 und 2022 entfielen auf den Schiffsexport. Es folgen gepanzerte Fahrzeuge mit 14,7 Prozent und Motoren für Militärfahrzeuge mit 13,2 Prozent.³¹

³⁰ SIPRI gibt die Werte als sogenannten Trend Indicator Value (TIV) an. Diese TIVs sind überwiegend geschätzte Werte auf der Grundlage von technischen Angaben zu den Waffensystemen. Sie repräsentieren damit nicht automatisch den tatsächlichen Verkaufswert des Transfers. Weiterführend, siehe SIPRI, Arms Transfers Database, abrufbar unter: <https://sipri.org/databases/armstransfers>. Da SIPRI auch rückwirkende Korrekturen seiner Daten vornimmt, kann es dazu kommen, dass sich diese Werte im Vergleich zu den Angaben in vorherigen GKKE-Rüstungsexportberichten unterscheiden.

³¹ SIPRI, Arms Transfers Database, abrufbar unter: <https://sipri.org/databases/armstransfers> (16.08.2023).

3.3 Bewertung

(3.07) Das Volumen des weltweiten Waffenhandels hat sich im Vergleich zu den letzten beiden Fünfjahreszeiträumen zwar leicht verringert, wie die SIPRI-Zahlen zeigen. Allerdings bewegt sich der weltweite Waffenhandel insgesamt auf hohem Niveau und die SIPRI-Werte für die Jahre 2021 und vor allem 2022 deuten einen klaren Wiederanstieg des weltweiten Waffenhandels an. Auch wenn der Anteil Deutschlands im Zeitraum zwischen 2018 und 2022 im Vergleich zum vorangegangenen Fünfjahreszeitraum (2013 bis 2017) um 35 Prozent gesunken ist, zählt Deutschland weiterhin zu den fünf größten Rüstungsexporturen weltweit. Deshalb kann sich Deutschland aus Sicht der GKKE einer Mitverantwortung für die globale Rüstungsdynamik nicht entziehen. Für die GKKE folgt daraus eine Pflicht Deutschlands, sich aktiv für die Stärkung globaler und regionaler Rüstungskontrollregime einzusetzen.

4 Deutsche Rüstungsexporte 2022 und 2023

4.1 Rüstungsausfuhren 2022

(4.01) In den vergangenen Jahren konnte sich dieses Kapitel stets auf den jeweiligen „Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter (Rüstungsexportbericht)“ stützen.³² Diese jährlichen Berichte wiesen stets große Transparenzdefizite auf. So gab die Bundesregierung 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. Einen Nachweis darüber, ob und wie weit die Werte tatsächlich auseinanderliegen, hat die Bundesregierung jedoch bislang nicht erbracht. Die tatsächlich getätigte Ausfuhr veröffentlichen staatliche Stellen nur von den als „Kriegswaffen“ aufgeführten Gütern. Das Volumen des realen Exports der weitaus umfangreicheren Rüstungstransfers, der sogenannten „sonstigen Rüstungsgüter“, bleibt unbekannt. Außerdem schlüsselt der Rüstungsexportbericht der Bundesregierung die Einzelgenehmigungen nicht im Detail auf, sondern gibt für die Empfängerländer nur Gesamtwerte und ihre Verteilungswerte auf die Ausfuhrlistenpositionen an. Trotz dieser Transparenzdefizite war der jährliche Rüstungsexportbericht der Bundesregierung eine wichtige Informationsquelle zur Einordnung und Bewertung ihrer Rüstungsexportpolitik, welche nicht durch die Informationen zu Rüstungsexporten aus den Antworten des BMWK auf Anfragen aus dem Bundestag ersetzt werden kann. Diese Angaben sind zwar hilfreich für einen groben Überblick über die Gesamtzahlen zu den deutschen Rüstungsexporten. Das gilt auch für die seit 2022 vom Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz quartalsweise herausgegebenen Pressemitteilungen mit Angaben über vorläufige Genehmigungszahlen. Alle diese Angaben können jedoch den vollständigen Rüstungsexportbericht der Bundesregierung, der Auskunft über die genehmigten Rüstungsexporte an sämtliche Empfängerländer gibt, nicht ersetzen. Umso bedauerlicher ist es, dass die Bundesregierung bis zum Redaktionsschluss dieses Berichts keinen Rüstungsexportbericht für das Jahr 2022 veröffentlicht hat. Der Ampel-Regierung ist es damit schon das zweite Jahr in Folge nicht gelungen, ihren Rüstungsexportbericht noch vor der Sommerpause vorzulegen. Eine solche Veröffentlichung noch vor dem Sommer hatte sich unter der Großen Koalition etabliert. Auch der Halbjahresbericht der Bundesregierung für die Rüstungsexporte im ersten Halbjahr 2023 liegt zum Redaktionsschluss nicht vor.

³² Siehe zum Beispiel: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2021 (Rüstungsexportbericht 2021), Berlin 2022.

Angesichts dessen stützen sich die folgenden Angaben zu den deutschen Rüstungsexporten für 2022 und 2023 auf Antworten der Bundesregierung auf Anfragen aus dem Parlament, insbesondere auf die Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE vom April 2023.³³

Einzelgenehmigungen für die Ausfuhr von Rüstungsgütern

(4.02) Demnach hat die Bundesregierung 2022 insgesamt 8.698 Einzelgenehmigungen für Rüstungsexporte im Gesamtwert von 8,36 Milliarden Euro erteilt (2021: 9,35 Milliarden Euro). Davon entfallen 3,96 Milliarden Euro auf Kriegswaffen und 4,4 Milliarden Euro auf sonstige Rüstungsgüter.³⁴ An Staaten, die der EU bzw. der NATO angehören oder diesen Staaten gleichgestellt sind,³⁵ sind im Jahr 2022 Rüstungsausfuhren (Einzelgenehmigungen) im Wert von 5,13 Milliarden Euro genehmigt worden. Für alle übrigen Staaten („Drittstaaten“) wurden 2022 Einzelausfuhren in Höhe von 3,24 Milliarden Euro genehmigt. Das entspricht 38,7 Prozent und stellt damit einen deutlichen Rückgang im Vergleich zum Jahr 2021 dar, als die vorherige Bundesregierung Einzelausfuhrgenehmigungen in Höhe von insgesamt 9,35 Milliarden Euro erteilte, von denen 5,95 Milliarden Euro und damit 63,6 Prozent auf Drittstaaten entfielen.

³³ Bundestagsdrucksache 20/6091 vom 20.03.2023, Antwort der Bundesregierung vom 24.04.2023 auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dağdelen u. a. (Die Linke) „Rüstungsexportgenehmigungen in den Jahren 2021 und 2022 für die in den Bundesländern ansässigen Antragsteller“.

³⁴ Ebd.

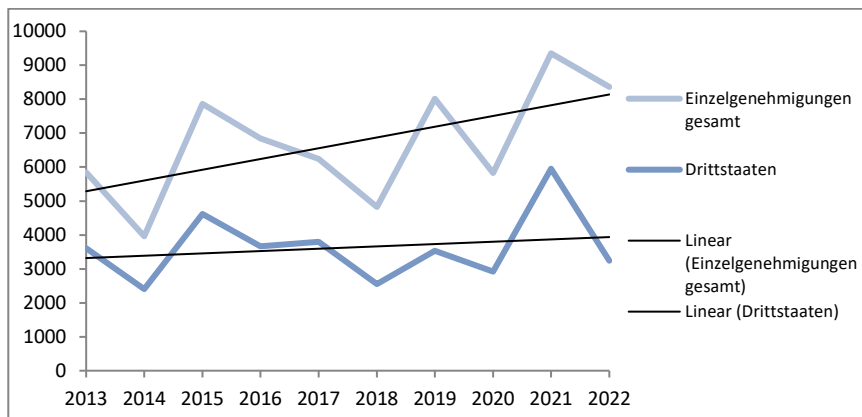
³⁵ Als den Mitgliedstaaten der NATO gleichgestellte Staaten gelten Australien, Japan, Neuseeland und die Schweiz.

Einzelausfuhrgenehmigungen 2013 bis 2022: Insgesamt und an Drittstaaten

Jahr	Einzelgenehmigungen gesamt (Werte in Mio. Euro)	Davon an Drittstaaten (Werte in Mio. Euro)	Anteil Drittstaaten in Prozent
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
2018	4.824	2.550	53
2019	8.015	3.530	44
2020	5.824	2.919	50
2021	9.352	5.951	64
2022	8.362	3.237	39

(Quelle: Angaben der Bundesregierung)

Entwicklung der Werte der Einzelgenehmigungen von 2013 bis 2022 (in Mio. Euro)



(Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Angaben der Bundesregierung)

(4.03) Hauptempfängerland mit genehmigten Einzelausfuhren im Wert von über 2,2 Milliarden Euro ist die Ukraine (siehe Kapitel 5.2). Auf Platz zwei folgen die Niederlande mit über 1,8 Milliarden. Neben der Ukraine finden sich unter den 20 Hauptempfängern für 2022 mit Brasilien, Indonesien, der Republik Korea und Singapur lediglich vier weitere Drittstaaten.

Genehmigungswerte (in Euro) Einzelgenehmigungen 2022 nach Staaten (Top 20)³⁶

1)	Ukraine	2.245.303.401
2)	Niederlande	1.826.290.433
3)	Vereinigte Staaten	864.457.288
4)	Vereinigtes Königreich	453.135.427
5)	Ungarn	249.209.023
6)	Australien	196.077.532
7)	Tschechien	176.368.525
8)	Singapur	175.093.070
9)	Slowakei	171.854.284
10)	Republik Korea (Südkorea)	166.518.205
11)	Griechenland	144.634.668
12)	Schweiz	130.444.749
13)	Indonesien	124.683.176
14)	Schweden	112.845.191
15)	Italien	111.748.846
16)	Brasilien	102.543.156
17)	Frankreich	100.557.459
18)	Dänemark	81.701.364
19)	Spanien	78.849.592
20)	Österreich	65.685.947

Sammelausfuhrgenehmigungen

(4.04) Sammelausfuhrgenehmigungen werden hauptsächlich für Rüstungsgüter erteilt, die im Rahmen von regierungsamtlichen Rüstungsk Kooperationen mit anderen Ländern häufiger ein- und ausgeführt werden. In der Regel handelt es sich dabei um Kooperationen zwischen NATO- bzw. EU-Staaten. Aber auch Drittländer werden auf 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.

³⁶ Antwort der Bundesregierung vom 24.04.2023 auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dağdelen u. a. (Die Linke) „Rüstungsexportgenehmigungen in den Jahren 2021 und 2022 für die in den Bundesländern ansässigen Antragsteller“, Bundestagsdrucksache 20/6091 vom 20.03.2023.

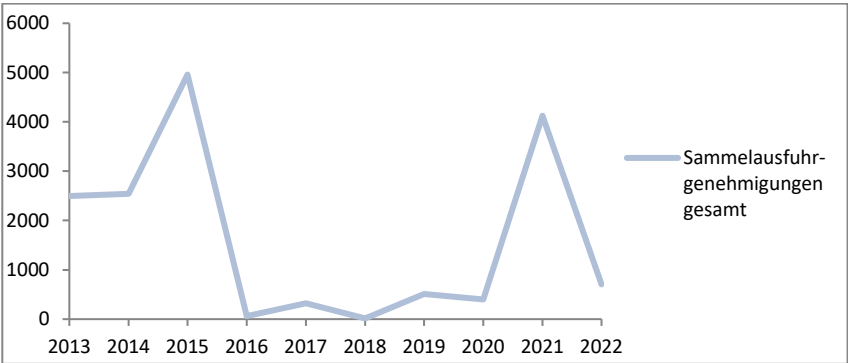
Im Jahr 2022 erteilte die Bundesregierung Sammelausfuhrgenehmigungen für Rüstungsgüter mit einem Gesamtwert von über 701 Millionen Euro. Im Vergleich zum enorm hohen Vorjahreswert (2021) von über vier Milliarden ist dies ein deutlicher Rückgang. Dass die Werte für die Sammelausfuhrgenehmigungen starken 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.

Sammelausfuhrgenehmigungen (in Mio. Euro) 2013 bis 2022

Jahr	Volumen Sammelausfuhrgenehmigungen
2013	2.494
2014	2.545
2015	4.960
2016	59
2017	325
2018	15
2019	508
2020	402
2021	4.127
2022	702

(Quelle: Bundesregierung)

Entwicklung der Werte der Sammelausfuhrgenehmigungen von 2013 bis 2022 (in Mio. Euro)



(Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Angaben der Bundesregierung)

Abgelehnte Ausfuhranträge

(4.05) 2022 wurden 36 Einzelanträge für die Genehmigung von Rüstungsausfuhren im Gesamtwert von knapp 37 Millionen Euro abgelehnt. Das ist deutlich weniger als im Vorjahr (2021), als 114 Anträge für die Genehmigung von Rüstungsausfuhren im Gesamtwert von etwas über 194,11 Millionen Euro abgelehnt wurden.

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, wäre jedoch reine Spekulation.

4.2 Ausfuhren von Kleinwaffen

(4.06) In Ermangelung eines Rüstungsexportberichts der Bundesregierung für 2022 entnehmen wir Informationen über die Ausfuhren von Kleinwaffen im Jahr 2022 den Antworten der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Bundestagsfraktion DIE LINKE vom Mai 2023.³⁷ Demnach genehmigte die Bundesregierung 2022 die Ausfuhr von Kleinwaffen und Kleinwaffenteilen in Höhe von 87,1 Millionen Euro. Damit ist dieser Wert im Vergleich zum Vorjahr stark gestiegen, denn 2021 genehmigte die Bundesregierung die Ausfuhr von Kleinwaffen im Wert von 43,9 Millionen Euro. Die Bundesregierung weist in ihrer Antwort darauf hin, dass dieser Anstieg auf größere Beschaffungsvorhaben von EU- und NATO-Ländern zurückgeht und der Anteil der Drittländer mit ca. 1,2 Prozent auch 2022 wieder vergleichsweise niedrig ist. 87 Prozent des Drittlandanteils entfallen demnach auf Genehmigungen für die Ukraine; der Rest auf Ausfuhren nach Südkorea und Singapur.

Erwähnt werden muss, dass die von der Bundesregierung angegebenen Werte für die Genehmigung der Ausfuhren von Kleinwaffen weder Gewehre ohne Kriegswaffenlisten (KWL)-Nummer, noch Revolver und Pistolen oder 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 dürfte dieser deutlich über den hier angegebenen Werten liegen.

³⁷ Antwort der Bundesregierung vom 31.05.2023 auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dağdelen u. a. (Die Linke) „Export von Kleinwaffen seit dem Jahr 2022“, Bundestagsdrucksache 20/6614 vom 28.04.2023.

4.3 Hermes-Bürgschaften für Rüstungsexporte

(4.07) 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. 2021 hat die Bundesregierung Geschäfte in Höhe von 3,6 Milliarden Euro mit Exportkrediten für militärische Güter abgedeckt. 3,47 Milliarden Euro für U-Boote nach Norwegen, 17 Millionen Euro für Trainingsflugzeuge zur Pilotenausbildung nach Bangladesch.³⁸ Im Jahr 2022 hingegen übernahm die Bundesregierung Exportkreditgarantien für Rüstungsgüter in Höhe von 200 Millionen Euro. Dabei handelte es sich um den Umbau von U-Booten für Singapur.³⁹

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

(4.08) 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 stellt das Bonn International Centre for Conflict Studies (BICC) über eine jährlich aktualisierte Datenbank Informationen über das Verhalten potenzieller wie tatsächlicher Empfängerländer deutscher Rüstungsgüter im Kontext der acht Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes der EU zusammen.⁴⁰ Dies betrifft vor allem die Menschenrechtssituation und innere Lage sowie die regionale Stabilität und 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 Angaben von Freedom House sowie der Political Terror Scale, die Daten zum weltweiten Konfliktgeschehen des Uppsala Conflict Data Program (UCDP) und die Angaben zu weltweiten Militärausgaben des Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).

Normalerweise nimmt dieser Bericht der GKKE an dieser Stelle eine Auswertung der deutschen Rüstungsexporte für das jeweilige Berichtsjahr auf Grundlage der Berechnungen des BICC vor. Der jährliche Rüstungsexportbericht der Bundesregierung ist eine unerlässliche Quelle hierfür, da er sämtliche Empfängerländer deutscher Rüstungsexporte im jeweiligen Jahr aufführt. Da die Bundesregierung bis zum Redaktionsschluss

³⁸ Bundesministerium für Wirtschaft und Klima, Exportkreditgarantien, Jahresbericht 2021, Berlin 2022.

³⁹ Bundesministerium für Wirtschaft und Klima, Exportkreditgarantien, Jahresbericht 2022, Berlin 2023.

⁴⁰ Ruestungsexport.info, abrufbar unter: <http://www.ruestungsexport.info>

dieses Berichts keinen Rüstungsexportbericht für das Jahr 2022 veröffentlicht hat, muss diese Auswertung entfallen.

(4.09) Immerhin finden sich unter den zwanzig Hauptempfängerländern für das Jahr 2022 weder Ägypten, Saudi-Arabien, noch die Vereinigten Arabischen Emirate. Die GKKE hatte die enormen Rüstungsexporte aus Deutschland, die frühere Bundesregierungen genehmigt hatten, stark kritisiert, insbesondere aufgrund der schlechten Menschenrechtssituation in diesen Staaten sowie ihrer Beteiligung am Krieg im Jemen und den dabei nachgewiesenen, systematischen Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht.⁴¹ Doch auch wenn diese Länder nicht zu den Hauptempfängern gehören, genehmigte die Bundesregierung auch 2022 Rüstungsexporte an Ägypten, Saudi-Arabien und die VAE. Bereits im September 2022 wurde bekannt, dass die Bundesregierung erstmals seit Amtsantritt der regierenden Ampel-Koalition, kurz vor dem Besuch von Bundeskanzler Olaf Scholz in Saudi-Arabien und den VAE im September 2022, den Export von Rüstungsgütern nach Saudi-Arabien im Rahmen von Gemeinschaftsprogrammen mit europäischen Partnern genehmigte. Dabei handelte es sich um Ausrüstung und Munition für die Kampfflugzeuge Eurofighter (Konsortium aus deutschen, britischen, spanischen und italienischen Rüstungsunternehmen) und Tornado (Konsortium aus deutschen, britischen und italienischen Rüstungsunternehmen) im Wert von 36 Millionen Euro, sowie um Ersatzteile für den Airbus A330 MRTT (Konsortium aus deutschen, französischen, britischen und spanischen Rüstungsunternehmen) im Wert von 2,8 Millionen Euro.⁴² Auch für die Vereinigten Arabischen Emirate und Ägypten genehmigt die Bundesregierung im September 2022 Rüstungsexporte. So erhalten die VAE Ersatzteile für ihre Airbus-Tankflugzeuge im Wert von 1,3 Millionen Euro. Ägypten erhält 168 Gefechts- und 76 Zielsuchköpfe für sein RAM-Flugabwehrsystem zur Bekämpfung feindlicher Seezielflugkörper.⁴³

(4.10) Auch 2023 gibt es Diskussionen um Rüstungsexporte nach Saudi-Arabien und in die VAE. So gab es laut Medienberichten aus dem Sommer 2023 fortgeschrittene Gespräche über die Lieferung von sechs militärischen Transportflugzeugen des Typs

⁴¹ Siehe etwa GKKE-Rüstungsexportbericht 2021, Berlin 2022, S. 78ff.

⁴² Rüstungsexporte nach Saudi-Arabien genehmigt, Tagesschau, 29. September 2022, abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/ruestungsexporte-saudi-arabien-103.html> (26.10.2022).

⁴³ Ampel genehmigt Waffenexporte nach Saudi-Arabien, Spiegel Online, 29. September 2022, abrufbar unter: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/saudi-arabien-und-vereinigte-arabische-emirate-ampel-genehmigt-waffenexporte-in-golfregion-a-b6e38707-47e3-4127-a596-b1e1a17761d4> (26.10.2022).

A400M von Airbus.⁴⁴ Zudem wurde bekannt, dass das Vereinigte Königreich die Lieferung neuer Eurofighter Kampfflugzeuge nach Saudi-Arabien durchführen will und deshalb Druck auf die Bundesregierung ausübt. Ungefähr ein Drittel des Eurofighter besteht aus Komponenten aus Deutschland. Daher sind die Briten auf die deutsche Zustimmung zu einem solchen Export angewiesen. Bundeskanzler Scholz hatte sich im Juli 2023 dazu folgendermaßen geäußert: „Irgendeine Entscheidung zu Eurofighter-Lieferungen in Richtung Saudi-Arabien steht absehbar nicht an.“⁴⁵ Ob dies jedoch tatsächlich bis zum Ende der Legislaturperiode gilt, bleibt angesichts des hohen britischen Drucks abzuwarten.

4.5 Rüstungsexporte in den ersten drei Quartalen 2023

(4.11) Der Bundesregierung ist es nicht gelungen, den Rüstungsexportbericht für das erste Halbjahr 2023 bis Redaktionsschluss dieses Berichts vorzulegen. Immerhin veröffentlichte das Bundeswirtschaftsministerium im Oktober 2023 eine Pressemitteilung mit Angaben zu den Rüstungsexportgenehmigungen in den ersten drei Quartalen 2023.⁴⁶ Demnach erteilte die Bundesregierung in diesem Zeitraum nach vorläufigen Zahlen Einzelgenehmigungen für die Ausfuhr von Rüstungsgütern im Wert von rund 8,76 Milliarden Euro; davon 4,3 Milliarden Euro für Kriegswaffen und 4,46 Milliarden Euro für sonstige Rüstungsgüter. Hauptempfängerland ist die Ukraine mit über drei Milliarden Euro. Auf Genehmigungen für Lieferungen in EU-/NATO- und NATO-gleichgestellte Länder entfielen rund 4,33 Milliarden Euro; 1,03 Milliarden Euro davon für die Ausstattung des ungarischen Militärs. Damit liegt der Anteil der Drittländer (einschließlich der Ukraine), gemessen am finanziellen Volumen der Rüstungsexportgenehmigungen, bei etwas mehr als 50 Prozent. Ohne die Genehmigungen für die Ukraine liegt der Anteil der Drittstaaten bei lediglich 12,6 Prozent.

⁴⁴ A400M an die Emirate? Grüne kritisieren möglichen Rüstungsdeal der Ampel, WirtschaftsWoche, 24. Juni 2023, abrufbar unter: <https://www.wiwo.de/politik/deutschland/ruestungsexportpolitik-der-bundesregierung-a400m-an-die-emirate-gruene-kritisieren-moeglichen-ruestungsdeal-der-ampel/29223212.html> (06.11.2023).

⁴⁵ Eurofighter für Saudi-Arabien: Briten setzen Deutschland unter Druck, Handelsblatt, 25. September 2023, abrufbar unter: <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/kampfflugzeug-eurofighter-fuer-saudi-arabien-briten-setzen-deutschland-unter-druck/29408058.html> (06.11.2023).

⁴⁶ Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Rüstungsexportgenehmigungen in den ersten drei Quartalen 2023, Pressemitteilung vom 02. Oktober 2023, abrufbar unter: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2023/10/20231002-ruestungsexportgenehmigungen-in-den-ersten-drei-quartalen-2023.html> (06.11.2023).

(4.12) Der Gesamtwert für die Genehmigung der Ausfuhren von Kleinwaffen belief sich in den ersten drei Quartalen 2023 auf rund 56,6 Millionen Euro. Davon entfielen 50,5 Millionen Euro und damit rund 89 Prozent des Genehmigungswertes auf EU-/NATO- und NATO-gleichgestellte Länder. Die Genehmigungen an Drittländer betrafen laut Pressemitteilung der Bundesregierung eine UN-Mission im Irak und eine UN-Mission im Libanon sowie den Kosovo, die Republik Korea und die Ukraine.⁴⁷ Über die Genehmigungswerte für Leichtwaffen und Kleinwaffenmunition enthält die Pressemitteilung der Bundesregierung keine Angaben.

4.6 Bewertung

(4.13) Die GKKE stellt fest, dass der Wert der von der Bundesregierung 2022 genehmigten Rüstungsexporten mit über acht Milliarden Euro sehr hoch ist. Beinahe so hoch wie noch im Jahr 2021 unter der Vorgängerregierung der Großen Koalition. Ein großer Teil der von der Ampel-Regierung genehmigten Rüstungsexporte entfällt jedoch auf EU-/NATO- und NATO-gleichgestellte Länder. Der Anteil der Drittländer liegt mit 39 Prozent wesentlich niedriger, als in den Jahren zuvor (2021 etwa lag er bei 64 Prozent). Unter diese 39 Prozent fällt auch das Hauptempfängerland 2022, die Ukraine, mit genehmigten Einzelausfuhren im Wert von über 2,2 Milliarden Euro. Die GKKE hatte sich bereits in ihrem letzten Rüstungsexportbericht hierzu geäußert und wiederholt hier ihre Einschätzung, dass sie die Rüstungsexporte an die Ukraine im Rahmen des Selbstverteidigungsrechtes nach Artikel 51 der UN-Charta für rechtmäßig und legitim hält (siehe Kapitel 5.2). Ohne diese Lieferungen an die Ukraine beträgt der Drittlandanteil 2022 sogar nur ca. 12 Prozent; für die ersten drei Quartale 2023 liegt er ähnlich niedrig (ebenfalls ohne die Ukraine-Lieferungen). Die GKKE begrüßt diesen Rückgang des Anteils der Rüstungsexportgenehmigungen an Drittstaaten unter der Ampel-Regierung ausdrücklich. Diese Zahlen deuten an, dass diese Bundesregierung, zumindest im Hinblick auf die Drittländer, eine deutlich restriktivere Rüstungsexportpolitik verfolgt, als ihre Vorgängerregierungen.

(4.14) Für eine abschließende Bewertung ist es allerdings noch zu früh bzw. fehlen die hierfür erforderlichen Daten. Dies liegt in erster Linie daran, dass die Bundesregierung auch 2023, wie schon im Jahr zuvor, hinter den von der Großen Koalition gesetzten Standard zurückgefallen ist und ihren jährlichen Rüstungsexportbericht für das Vorjahr (also in diesem Fall für 2022) nicht vor der Sommerpause veröffentlicht hat. Ist der Bericht für 2021 immerhin noch im August 2022 erschienen, so wurde der Bericht für 2022 bis Redaktionsschluss nicht veröffentlicht. Das ist ein großer Rückschritt in Sachen Transparenz der Berichterstattung zu Rüstungsexporten. Zwar ist zu begrüßen, dass

⁴⁷ Ebd.

das Bundeswirtschaftsministerium 2022 damit begonnen hat, quartalsweise Pressemitteilungen zu den vorläufigen Genehmigungszahlen zu veröffentlichen. Diese Berichte erlauben erste Einschätzungen zu den Gesamtwerten und einigen Hauptempfängerländern. Sie können jedoch keinesfalls Ersatz für die vollständigen jährlichen und halbjährlichen Berichte sein, die sämtliche Empfängerländer deutscher Rüstungsexporte erfassen. Die GKKE ist erstaunt, dass die Bundesregierung ausgerechnet beim Thema Transparenz bislang eher Rück- als Fortschritte gemacht hat und fordert die Bundesregierung dazu auf, dieses Manko zu beheben. Die in den Eckpunkten des BMWK für ein Rüstungsexportkontrollgesetz (siehe Kapitel 5.1) präsentierte Idee einer öffentlich zugänglichen Datenbank für Rüstungsexportgenehmigungen bietet hierfür eine Gelegenheit. Solange eine solche Datenbank jedoch nicht existiert, fordert die GKKE die Bundesregierung nachdrücklich dazu auf, ihren jährlichen Rüstungsexportbericht vor der Sommerpause vorzulegen; je früher desto besser.

(4.15) Die GKKE bleibt bei ihrer Warnung vor Rüstungsexporten an Saudi-Arabien und die VAE. Von einer nachhaltigen Friedenslösung ist der Jemen weit entfernt und die Gewalt dort kann jederzeit wieder eskalieren. Die GKKE erkennt das Dilemma an, indem sich die Bundesregierung angesichts des Drucks der europäischen Kooperationspartner befindet. Sie erwartet jedoch von der Bundesregierung – nicht zuletzt insbesondere angesichts der wiederholten Absichtserklärungen seitens der Regierung, eine restriktive und menschenrechtsorientierte Rüstungsexportpolitik verfolgen zu wollen – diesem Druck Stand zu halten und sich auf europäischer Ebene stärker für eine restriktive Rüstungsexportpolitik auf der Grundlage des Gemeinsamen Standpunkts der EU für Rüstungsexporte einzusetzen.

5 Aktuelle Debatten und Entwicklungen in der deutschen Rüstungsexportpolitik

5.1 Nichts Neues zum Rüstungsexportkontrollgesetz

(5.01) In ihrem letztjährigen Rüstungsexportbericht hat die GKKE sich ausführlich mit dem Eckpunkteentwurf⁴⁸ des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) zu einem Rüstungsexportkontrollgesetz befasst und diesen kommentiert.⁴⁹ Die Ausarbeitung eines solchen Gesetzes wurde im Koalitionsvertrag als ein zentrales Ziel für den Bereich der Rüstungsexportkontrolle festgelegt. Im Anschluss an die Veröffentlichung des Eckpunkteentwurf des BMWK fanden im November 2022 zwei virtuelle Fachgespräche zu den Eckpunkten unter der Leitung von Staatssekretär Sven Giegold statt. Mehrere Mitglieder der GKKE-Fachgruppe „Rüstungsexporte“ nahmen an den beiden Fachgesprächen am 29. und 30. November 2022 teil. Seither gibt es allerdings keine weiteren Schritte hin zu einem Rüstungsexportkontrollgesetz über die hier berichtet werden könnte. Die Bundesregierung bekennt sich weiterhin zum Ziel, ein solches Gesetz vorzulegen – so beispielsweise durch Staatssekretär Giegold beim Exportkontrolltag 2023 am 11. Mai in Berlin. Und auch in der im Juni 2023 beschlossenen Nationalen Sicherheitsstrategie betont die Bundesregierung, dass Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Empfängerländern besondere Berücksichtigung bei Rüstungsexportentscheidungen finden sollen und dass eine restriktive Rüstungsexportpolitik in einem Rüstungsexportkontrollgesetz festgelegt werden soll.⁵⁰ Bis zum Redaktionsschluss dieses Berichts (21.11.2023) ist es der Regierung jedoch nicht gelungen, auch nur einen ersten Entwurf des Gesetzes zu präsentieren.

(5.02) Stattdessen teilte das BMWK in einer gemeinsamen Presseerklärung mit dem ihm nachgeordneten Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) am 25.07.2023 mit, dass künftig Genehmigungsverfahren für den Export von bestimmten Rüstungsgütern und Dual-Use-Gütern an ausgewählte EU- und NATO-Partner sowie auch darüber hinaus an bestimmte Drittländer beschleunigt werden, in dem die Ent-

⁴⁸ Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Entwurf: Eckpunkte für das Rüstungsexportkontrollgesetz, 14. Oktober 2022, abrufbar unter: https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/P-R/eckpunkte-ruestungsexportkontrollgesetz-entwurf.pdf?__blob=publicationFile&v=6 (18.08.2023).

⁴⁹ GKKE-Rüstungsexportbericht 2022, Berlin 2022, S. 67ff.

⁵⁰ Bundesregierung, Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie, Juni 2023, abrufbar unter: <https://www.bmvg.de/resource/blob/5636374/38287252c5442b786ac5d0036ebb237b/nationale-sicherheitsstrategie-data.pdf> (25.10.2023).

scheidungen nicht mehr in Form einer Einzelfallentscheidung ergehen, sondern gebündelt als sogenannte Allgemeinverfügungen.⁵¹ Dazu wurden am 1. August 2023 neue sogenannte Allgemeine Genehmigungen (AGG) veröffentlicht und bestehende überarbeitet, die ab dem 1. September 2023 gelten. Nicht nur EU- und NATO-Staaten, sondern v. a. Südkorea, aber auch Chile, Singapur und Uruguay dürfen nun ohne Einzelfallprüfung mit bestimmten sonstigen Rüstungsgütern beliefert werden. Laut Staatssekretär Giegold sollen durch diese Neuregelung „Bündnis- und Wertepartner jetzt schneller und unkompliziert mit Rüstungsgütern beliefert [werden]“.⁵² Allgemeingenehmigungen müssen im Gegensatz zu Einzelausfuhr- oder Sammelausfuhrgenehmigungen nicht von den exportierenden Unternehmen beantragt werden, sondern werden von Amts wegen bekannt gegeben und haben zur Folge, dass automatisch alle Ausfuhren genehmigt sind, die die Voraussetzungen der jeweiligen AGG erfüllen. Ausfuhren von bestimmten sonstigen Rüstungsgütern können nun einfach vorgenommen werden und müssen in den meisten, jedoch nicht allen Fällen, dem BAFA nur noch für statistische Zwecke gemeldet werden.

Bewertung

(5.03) Die GKKE spricht sich schon seit mehreren Jahren für ein Rüstungsexportkontrollgesetz als Ausführungsgesetz zu Artikel 26 Abs. 2 des Grundgesetzes aus,⁵³ und begrüßt es daher sehr, dass sich die Bundesregierung zum Ziel gesetzt hat, in der laufenden Legislaturperiode ein Rüstungsexportkontrollgesetz zu verabschieden. Die GKKE begrüßt ebenfalls das Engagement von Staatssekretär Sven Giegold für eine bessere gesetzliche Regelung deutscher Rüstungsexporte und den von ihm eröffneten, inklusiven und transparenten Prozess zum Austausch mit Unternehmen, Zivilgesellschaft und Wissenschaft, der in die Diskussion des Eckpunkteentwurfs des BMWK im November 2022 mündete. Zwar weist dieser Eckpunkteentwurf aus Sicht der GKKE noch eine ganze Reihe von Schwachstellen und Problemen auf, wie beispielsweise das Fehlen von Regelungen zur besseren Kontrolle der Tätigkeiten deutscher Rüstungsunternehmen im Ausland. Die darin enthaltenen Punkte könnten bei konsequenter Umsetzung jedoch einen wichtigen Beitrag dazu leisten, die deutsche Rüstungsexportpolitik stärker an friedens-, menschenrechts- und sicherheitspolitischen Zielen auszurichten. Das gilt

⁵¹ Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, Verfahren zur Exportkontrolle werden effizienter gestaltet, Pressemitteilung vom 25. Juli 2023, abrufbar unter: https://www.bafa.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/Aussenwirtschaft/2023_13_verfahren_beschleunigt.html (25.09.2023).

⁵² Ebd.

⁵³ Siehe u. a. GKKE-Rüstungsexportbericht 2016, Bonn/Berlin 2016, S. 94-108; GKKE-Rüstungsexportbericht 2020, Berlin 2021, S. 62-71; GKKE-Rüstungsexportbericht 2021, Berlin 2022, S. 60-71.

insbesondere für die angedachte gesetzliche Verankerung der Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes der Europäischen Union zu Rüstungsexporten sowie der Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern als Tatbestände in einem Rüstungsexportkontrollgesetz und die damit zusammenhängende, im Eckpunkteentwurf angekündigte Erweiterung des Menschenrechtskriteriums.⁵⁴ Die GKKE kritisiert daher, dass es der Bundesregierung nicht gelungen ist, einen Gesetzesentwurf vorzulegen. Sie fordert die Bundesregierung mit größtem Nachdruck dazu auf, dies schnellstmöglich nachzuholen. Entscheidend ist allerdings, dass das Rüstungsexportkontrollgesetz keine „light“ Version wird, sondern ein Gesetz, das diesen Namen auch verdient und die hier genannten Punkte (siehe Box zu *Kernforderungen der GKKE für ein Rüstungsexportkontrollgesetz*) aufnimmt. Andernfalls riskiert die Bundesregierung ihre Glaubwürdigkeit im Themenfeld Rüstungsexportpolitik.

Kernforderungen der GKKE für ein Rüstungsexportkontrollgesetz⁵⁵

- Schaffung verbindlicher und überprüfbarer Kriterien für Rüstungsexporte auf Grundlage des Gemeinsamen Standpunkts der EU und der Politischen Grundsätze der Bundesregierung zu Rüstungsexporten.
- Abschaffung des Anspruchs auf Ausfuhrgenehmigungen für sonstige Rüstungsgüter.
- Einführung einer gesetzlichen Verbandsklagemöglichkeit gegen Genehmigungsentscheidungen.
- Schaffung einer Rechtsgrundlage für eine Kontroll- und Untersagungsmöglichkeit für den Erwerb oder die Gründung ausländischer Rüstungsunternehmen durch Inländer.
- Ausweitung des bisherigen Genehmigungsvorbehalts für die technische Unterstützung in Drittländern auf alle Fälle einer militärischen Endverwendung.
- Ausweitung des Systems zur Vor-Ort-Kontrolle des Endverbleibs von Rüstungsgütern auf sämtliche Empfänger und Waffen.
- Mehr Transparenz in der Berichterstattung und die Einführung einer Begründungspflicht bei Ausnahmen von Rüstungsexportbeschränkungen für Drittländer.

⁵⁴ Für eine ausführliche Bewertung des Eckpunkteentwurf durch die GKKE siehe GKKE-Rüstungsexportbericht 2022, Berlin 2022, S. 67ff.

⁵⁵ Ausführlich hierzu: GKKE-Rüstungsexportbericht 2021, Berlin 2022, S. 60ff.

(5.04) Die vom Bundeskanzler ausgerufenen „Zeitenwende“ und die fortgesetzte Belieferung der Ukraine mit Waffen und Rüstungsgütern aus Deutschland (vgl. Kapitel 5.2) taugt aus Sicht der GKKE nicht als Argument gegen ein Rüstungsexportkontrollgesetz – im Gegenteil. Schließlich könnte ein Rüstungsexportkontrollgesetz – etwa, wenn es im Sinne der von der GKKE unterbreiteten Vorschläge⁵⁶ formuliert wäre – durch den Bezug auf das Selbstverteidigungsrecht nach Artikel 51 der UN-Charta einen klaren Rechtsrahmen schaffen, welcher den Waffenlieferungen an die Ukraine in keiner Weise im Weg stehen würde. Vielmehr stellen die Waffenlieferungen an die Ukraine und eine konsequente Ausrichtung der Rüstungsexportpolitik am humanitären Völkerrecht und internationalen Menschenrechtsnormen lediglich zwei Seiten derselben Medaille dar, nämlich der Aufrechterhaltung einer regelbasierten internationalen Ordnung, in der die Stärke des Rechts über dem Recht des Stärkeren steht. Wenn Deutschland und seine westlichen Verbündeten über Jahre hinweg Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate mit Waffen beliefern, trotz deren massiven Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht durch die Bombardierung ziviler Ziele im Jemen, dann dürfen sie sich nicht wundern, wenn ihre – völlig berechnete – Kritik an den russischen Angriffen auf zivile Ziele in der Ukraine von Ländern aus dem Globalen Süden als heuchlerisch empfunden wird.

(5.05) Die GKKE kritisiert die neue Regelung der Allgemeinverfügungen. Sie kann zwar das Interesse des Wirtschaftsministeriums an einer Vereinfachung der Prozesse und der damit verbundenen Reduzierung der Arbeitsentlastung nachvollziehen. Sprengstoffe (AGG Nr. 22) und geländegängige Fahrzeuge (AGG Nr. 19) nicht mehr einer Einzelfallprüfung zu unterziehen und nicht nur an EU-, NATO- und NATO-gleichgestellte Länder (mit Ausnahme der Türkei), sondern auch an die Drittländer wie Chile, Singapur, Südkorea oder Uruguay pro forma zu erlauben, steht jedoch im Widerspruch zur Gefährlichkeit der Güter und der hohen Missbrauchsgefahr. Die GKKE rügt speziell, dass Südkorea nun auch Herstellungsausrüstung und bestimmte Software für den Bau von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern (AGG Nr. 33) ohne Einzelfallprüfung erhalten soll. Südkorea forciert aktuell Rüstungsexporte aus eigener Produktion und es ist davon auszugehen, dass zukünftig südkoreanische Waffen mit deutschem Know-how weltweit exportiert werden, ohne Kontrollmöglichkeit für die deutsche Bundesregierung. Das aktuelle strafrechtliche Ermittlungsverfahren wegen der Zulieferungen des deutschen Konzerns MAN ES an eine Werft in Südkorea zur Produktion eines Kriegsschiffes, welches 2020 an die Militärdiktatur in Myanmar geliefert wurde,⁵⁷ ist ein deutlicher Beleg

⁵⁶Ebd.

⁵⁷ Nach Lieferungen an Myanmar: Greenpeace zeigt Augsburger Motorenbauer MAN an, Augsburger Allgemeine, 1. August 2023, abrufbar unter: <https://www.augsburger-allgemeine.de/wirtschaft/augsburg-nach-lieferungen-an-myanmar-greenpeace-zeigt-augsburger-motorenbauer-man-an-id67403141.html> (25.09.2023).

für diese Problematik. Es wirft auch die Frage auf, nach welchen Kriterien ein Land zum „Wertepartner“ mit Privilegien beim Rüstungsexport wird. Die GKKE fordert die Bundesregierung auf, ganz im Sinne der Transparenz, solche Kriterien zu benennen. Wenn die Neustrukturierung der AGGs dazu führen sollte, dass dann endlich auch Informationen zu den tatsächlichen Ausfuhren von sonstigen Rüstungsgütern vorliegen würden, wäre immerhin dieser Aspekt positiv zu bewerten.

5.2 Die Debatte um die militärische Unterstützung für die Ukraine geht weiter

(5.06) Deutschland unterstützt die Ukraine weiterhin mit der Lieferung von Waffen und militärischer Ausrüstung; sowohl aus Beständen der Bundeswehr, als auch durch Lieferungen der Rüstungsindustrie. Finanziert werden diese Lieferungen in erster Linie aus Mitteln der sog. Ertüchtigungshilfe der Bundesregierung. Nachdem die Mittel des Ertüchtigungstitels im Jahr 2022 zwei Milliarden Euro betrugen, belaufen sie sich für das Jahr 2023 auf insgesamt rund 5,4 Milliarden Euro, von denen 4,2 Milliarden Euro für die Unterstützung der Ukraine vorgesehen sind.⁵⁸ Zum Teil fließen diese Mittel auch als deutsche Beiträge in die Europäische Friedensfazilität (EPF), aus der wiederum Kosten der EU-Mitgliedstaaten für Unterstützungsleistungen an die Ukraine erstattet werden können. Im Hinblick auf das finanzielle Volumen der militärischen Unterstützung liegt Deutschland mit 7,5 Milliarden Euro für den Zeitraum vom 24. Januar 2022 bis zum 31. Mai 2023 auf Platz zwei, hinter den USA mit 42,8 Milliarden Euro und vor dem Vereinigten Königreich mit 6,6 Milliarden Euro.⁵⁹ Nimmt man die Zahlen des schwedischen Friedensforschungsinstituts SIPRI zum internationalen Waffenhandel zur Grundlage (vgl. Kapitel 3), dann liegt Deutschland mit einem Anteil von 11 Prozent an den Waffenlieferungen für die Ukraine im Jahr 2022 auf Platz drei hinter den USA (35 Prozent) und Polen (17 Prozent) sowie vor dem Vereinigten Königreich (10 Prozent).⁶⁰ Die bis zum Redaktionsschluss dieses Berichts an die Ukraine gelieferten Waffen und Ausrüstungsgegenstände aus Deutschland beinhalten neben einer großen Anzahl unterschiedlicher Muni-

⁵⁸ Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bilaterale Unterstützungsleistungen der Bundesregierung für die Ukraine und Menschen aus der Ukraine, 15. September 2023, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/2008726/2201464/a94d8b3bf3e77798c926c1649612ddf6/2023-07-11-liste-ukr-bilaterale-hilfe-data.pdf?download=1> (25.09.2023).

⁵⁹ IFW Kiel Institut für Weltwirtschaft, Ukraine Support Tracker, abrufbar unter: <https://www.ifw-kiel.de/de/themendossiers/krieg-gegen-die-ukraine/ukraine-support-tracker/?cookieLevel=not-set&cHash=851079e7c7625db43a5c7e2568d9d9d5> (25.09.2023).

⁶⁰ Wezeman, Pieter D. et al., Trends in International Arms Transfers, 2022, Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute, 2023 (SIPRI Fact Sheet).

tion unter anderem: 18 Leopard 2 A6 Kampfpanzer, 40 Marder Schützenpanzer, 46 Gepard Flakpanzer, zwei Iris-T SLM Luftverteidigungssysteme und 14 Panzerhaubitzen 2000.⁶¹

(5.07) Aber auch nachdem sich die Bundesregierung nach langer Diskussion und in internationaler Abstimmung im Januar 2023 zur Lieferung von Leopard 2 Kampfpanzern an die Ukraine durchgerungen hatte, sind die Debatten um die militärische Unterstützung der Ukraine durch Deutschland nicht verstummt. So konzentrierte sich die Debatte dann um die sowohl von ukrainischer Seite, wie auch von Politiker:innen insbesondere von Grünen, FDP und Union, geforderte Lieferung von Marschflugkörpern vom Typ Taurus. Diese Marschflugkörper, über welche die Bundeswehr seit 2005 verfügt, haben eine Reichweite von bis zu 500 km und könnten, so das zentrale Argument der Befürworter:innen der Lieferung, der Ukraine insbesondere dabei helfen, gegnerische Bunker und vor allem wichtige und deshalb besonders gut gesicherte Ziele (z. B. Munitionsdepots oder Gefechtsstände weit hinter der Front) zu zerstören. Unter Verweis auf die Gefahr einer Eskalation des Krieges, etwa wenn die Ukraine diese Marschflugkörper dazu nutzen sollte, Ziele in Russland anzugreifen, äußerte sich Bundeskanzler Scholz hier zurückhaltend.⁶² Während sich die USA ebenfalls bei der Lieferung von Marschflugkörpern zurückhalten, haben Frankreich und das Vereinigte Königreich der Ukraine hingegen bereits Marschflugkörper vom Typ Scalp/Storm Shadow geliefert.⁶³

(5.08) Diskutiert wird auch die Frage des Aufbaus rüstungsindustrieller Kapazitäten durch ausländische auch deutsche Unternehmen in der Ukraine selbst. So hat das Rüstungsunternehmen Rheinmetall im März 2023 angekündigt, mit der Ukraine über den Bau einer Panzer-Fabrik in der Ukraine zu verhandeln. Hierzu hat Rheinmetall im Mai 2023 mit dem ukrainischen Staatskonzern Ukroboronprom einen Vertrag zur Gründung eines Gemeinschaftsunternehmens unterzeichnet. Zunächst sollen gepanzerte Fahr-

⁶¹ Eine vollständige Liste aller bislang erfolgten sowie in Vorbereitung befindlichen militärischen Unterstützungsleistungen Deutschlands für die Ukraine ist abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/schwerpunkte/krieg-in-der-ukraine/lieferungen-ukraine-2054514> (25.09.2023).

⁶² „Taurus“-Raketen für die Ukraine?: Scholz verteidigt ein gefallenes Tabu, Tagesspiegel, 16. August 2023, abrufbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/politik/taurus-raketen-fur-die-ukraine-scholz-verteidigt-ein-gefallenes-tabu-10312126.html> (25.09.2023).

⁶³ Update / Frankreich liefert Ukraine Marschflugkörper: Biden-Regierung diskutiert wohl über Bereitstellung von ATACMS, Tagesspiegel, 11. Juli 2023, abrufbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/internationales/russland-bewertet-ankundigung-als-fehler-frankreich-liefert-ukraine-marschflugkorper-10130746.html> (25.09.2023).

zeuge in der Ukraine gewartet und repariert werden, langfristig sollen jedoch auch Panzer in der Ukraine gebaut werden. Eine entsprechende Fabrik könne jährlich bis zu 400 Kampfpanzer vom Typ Panther produzieren.⁶⁴

Bewertung

(5.09) Die GKKE hat sich bereits in ihrem Rüstungsexportbericht 2022 ausführlich und grundlegend zur Frage von Waffenlieferungen an die Ukraine geäußert.⁶⁵ Sie hat dabei betont, dass sich diese Waffenlieferungen aus dem Leitbild des Gerechten Friedens heraus, das die Katholische und die Evangelische Kirche in Deutschland entwickelt haben, unter Verweis auf das Völkerrecht und das darin verankerte Recht auf Selbstverteidigung, als Teil „rechtserhaltender Gewalt“ verstehen lassen. Denn bei schwersten, menschliches Leben und gemeinsam anerkanntes Recht bedrohenden Übergriffen eines Aggressors kann die Anwendung von Gegengewalt erlaubt sein, da der Schutz des Lebens und die Stärke des gemeinsamen Rechts gegenüber dem „Recht des Stärkeren“ nicht wehrlos bleiben darf. Die russischen Kriegsverbrechen, etwa in Butscha, Mariupol und Izyum, unterstreichen die Bedeutung der Selbstverteidigung der Ukraine zum Schutz ihrer Bevölkerung. Die GKKE wiederholt deshalb hier ihre Position, wonach sie die Waffen-, Ausbildungs- und Ausrüstungshilfe für die Ukraine im Rahmen des Selbstverteidigungsrechtes nach Artikel 51 der UN-Charta für rechtmäßig und legitim hält. Dennoch ist in jedem Einzelfall eine sorgfältige Abwägung von Eskalationsrisiken sowie die enge Absprache mit den Bündnispartnern geboten. Weitaus problematischer ist aus Sicht der GKKE der Aufbau rüstungsindustrieller Kapazitäten in der Ukraine durch deutsche Unternehmen. Hier gilt es auch die langfristigen Folgen zu bedenken, die insbesondere mit dem damit zusammenhängenden Technologie-Transfer einhergehen. Dieser Fall unterstreicht wieder einmal das Problem fehlender Kontrollmöglichkeiten für die Bundesregierung bezüglich der Aktivitäten deutscher Rüstungsunternehmen im Ausland (vgl. Kapitel 5.1).

⁶⁴ Rheinmetall verbündet sich mit ukrainischem Rüstungskonzern, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 12. Mai 2023, abrufbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/rheinmetall-in-der-ukraine-panzerfabrik-mit-ukrainischem-ruestungskonzern-18889727.html> (06.11.2023); Rheinmetall: Eröffnung von Panzerfabrik in der Ukraine steht unmittelbar bevor, Berliner Zeitung, 10. Juli 2023, abrufbar unter: <https://www.berliner-zeitung.de/news/rheinmetall-eroeffnung-panzerfabrik-in-der-ukraine-steht-unmittelbar-bevor-li.368020> (06.11.2023).

⁶⁵ GKKE-Rüstungsexportbericht 2022, Berlin 2022, S. 83ff.

5.3 Kriterium 8 (wieder) ernst nehmen: Rüstungsexporte sind keine Entwicklungspolitik

(5.10) In diesem Kapitel widmen wir uns der deutschen Rüstungsexportgenehmigungspraxis in Bezug auf Kriterium acht des Gemeinsamen Standpunktes der Europäischen Union. Hierzu analysieren wir für den Zeitraum zwischen 1999 und 2021 sowohl die Ablehnungen von Rüstungsexportgenehmigungen auf Basis von Kriterium acht als auch die Bewilligungspraxen für Exporte in Länder mit besonders geringem Entwicklungsstand (sog. Least Developed Countries, LDC). Die Gruppe der LDC dient hier exemplarisch als Extremfall für die weitere Gruppe an Ländern, deren Entwicklung durch Rüstungsexporte gefährdet werden könnte. Auf Basis dieser Analyse identifizieren wir drei strukturelle Probleme, warum Kriterium acht bisher wenig Wirkung entfaltet. Von diesen leiten wir anschließend unsere Forderungen und Verbesserungsvorschläge ab.

(5.11) In seiner Chance for Peace-Rede formulierte der ehemalige General und spätere US-Präsident Dwight D. Eisenhower (1953 – 1961) recht eindringlich die Folgen von Rüstung für die Entwicklung von Nationen bzw. das Wohlergehen von Individuen, indem er darauf verwies, dass: „Jede Kanone, die gebaut wird, jedes Kriegsschiff, das vom Stapel gelassen wird [...] letztlich einen Diebstahl an denen [bedeutet], die hungern und nichts zu essen bekommen, denen, die frieren und keine Kleidung haben.“⁶⁶ Ähnlich legt Artikel 26 der UN-Charta den Grundsatz fest, dass so wenige wirtschaftliche und menschliche Ressourcen der Welt wie möglich für Rüstungszwecke verwendet werden sollen und erkennt damit an, dass Ausgaben für Rüstung und Entwicklung in einem konfliktiven Verhältnis stehen.⁶⁷ Wissenschaftliche Studien verweisen ebenfalls darauf, dass hohe Militärausgaben zumeist negative Auswirkungen auf ökonomische Entwicklung haben.⁶⁸ In Kriterium acht des „Gemeinsamen Standpunktes der Europäischen Union betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern“⁶⁹ von 2008 legen die Mitgliedsländer daher fest, dass die Ausfuhr von

⁶⁶ Eisenhower, Dwight D., The Chance for Peace, vom 16. April 1953, Washington D. C., abrufbar unter <https://www.americanrhetoric.com/speeches/dwigtheisenhowercrossofiron.htm> (06.11.2023).

⁶⁷ United Nations Charter, 1973, abrufbar unter: <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/chapter-5> (06.11.2023).

⁶⁸ Siehe z. B. Collier, Paul, War and military expenditure in developing countries and their consequences for development, in: The Economics of Peace and Security Journal, Vol. 1, Nr. 1, 2016; D’Agostino, Giorgio et al., Does Military Spending Matter for Long-run Growth?, in: Defence and Peace Economics, Vol. 28, Nr. 4, 2017.

⁶⁹ Europäische Union, Gemeinsamer Standpunkt 2008/944/GASP des Rates vom 8. Dezember 2008 betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX%3A32008E0944%3ADE%3AHTML> (11.06.2023)

Militärtechnologie oder Militärgütern mit der technischen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Empfängerlandes vereinbar sein muss. Es handelt sich damit um das Kriterium, das sicherstellen soll, dass Rüstungsexporte und mit ihnen verbundene hohe Militärausgaben die Entwicklung der Empfängerländer nicht negativ beeinflussen.

(5.12) Die folgende Auswertung der Ablehnungen von Rüstungsexporten durch die Bundesregierung auf Basis von Kriterium acht sowie der genehmigten Exporte an LDC zeigt jedoch, dass die bisherige Anwendungspraxis des Kriteriums ungenügend ist und in den seltensten Fällen die Genehmigung von Rüstungsexporten in LDC verhindert hat. Die Kategorie der LDC wurde offiziell 1971 von der UN-Generalversammlung⁷⁰ eingeführt, um diesen Ländern besondere internationale Unterstützung zukommen zu lassen. Sie stellen nach UN-Definition eine Ländergruppe dar, die durch niedrige Einkommen, schwerwiegende strukturelle Hindernisse für eine nachhaltige Entwicklung und einen Mangel an Humankapital gekennzeichnet und daher besonders anfällig für wirtschaftliche und ökologische Schocks sind.⁷¹ Dementsprechend sollten Länder dieser Gruppe nach Kriterium acht nur selten Empfängerländer deutscher Rüstungsexporte sein.

Kriterium acht: Auswertung bisheriger Bewilligungs- und Ablehnungspraxen

(5.13) Zur Transparenz in Rüstungsexportdebatten leistet der seit 1999 jährlich veröffentlichte Rüstungsexportbericht der Bundesregierung einen wichtigen Beitrag. Dieser Bericht verzeichnet neben bewilligten Ausfuhren auch solche, die mit Hinweis auf eines oder mehrere Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes abgelehnt wurden. Eine systematische Auswertung dieser Ablehnungsgründe für die Jahre zwischen 1999 und 2021 zeigt, dass Kriterium acht insgesamt lediglich fünfmal in Kombination mit anderen Kriterien als Begründung für eine Ablehnung herangezogen wurde (siehe Tabelle I). So wurden 2002 zwei Ausfuhren nach Vietnam mit Verweis auf Kriterium zwei (Achtung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts), vier (Aufrechterhaltung von Frieden, Sicherheit und Stabilität in einer Region) und acht verweigert. Im Folgejahr wurden ebenfalls zwei Exportgenehmigungen nach Peru unter Verweis auf die Kriterien vier, sieben (Risiko der Abzweigung von Militärtechnologie oder Militärgütern im Käuferland) und acht verweigert. 2007 berief sich der Bundessicherheitsrat (BSR) auf seine Pflicht zur Einhaltung von durch den UN-Sicherheitsrat oder seitens der EU verhängten

⁷⁰ United Nations General Assembly, Resolution 2768 (XXVI), vom 18.11.1971, abrufbar unter: <https://web.archive.org/web/20110709182754/http://www.unitar.org/resource/sites/unitar.org.resource/files/document-pdf/GA-2767-XXVI.pdf> (06.11.2023).

⁷¹ United Nations, Least Developed Countries (LDCs), abrufbar unter: <https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category.html> (19.06.2023).

Sanktionen (Kriterium eins), sowie auf die Kriterien zwei, vier, sieben und acht, um insgesamt drei Ausfuhren nach Pakistan zu verweigern. Im selben Jahr wurde ebenso eine Ausfuhr nach Uganda unter Verweis auf die Kriterien zwei, drei und acht abgelehnt. All diese Ablehnungen fallen in die Amtszeit von Ministerin Wieczorek-Zeul (SPD). Lediglich eine Ablehnung entfällt auf ihren Nachfolger Niebel (FDP): Im Jahr 2010 wurden drei Ausfuhren nach Nepal mit Verweis auf die Kriterien zwei, drei, sieben und acht nicht genehmigt. In den acht Amtsjahren von Minister Müller (CSU) wurde keine Ausfuhr unter Verweis auf Kriterium acht abgelehnt.

Abgelehnte Rüstungsexporte unter Bezug auf Kriterium 8

Jahr	Empfänger-land	Anzahl abgelehnter Ausfuhren	Ablehnungsbegründung unter Bezug auf Kriterien
2002	Vietnam	2	2, 4 und 8
2003	Peru	2	4, 7 und 8
2007	Pakistan	3	1, 2, 4, 7 und 8
2007	Uganda	1	2, 3 und 8
2010	Nepal	3	2, 3, 7 und 8

(Quelle: Rüstungsexporte der Bundesregierung)

(5.14) Seit der Verabschiedung des Gemeinsamen Standpunktes wurde kein einziges Mal eine Ausfuhr allein unter Verweis auf Kriterium acht abgelehnt. Dies könnte daran liegen, dass durch die Praxis der Voranfragen viele Ausfuhranträge nicht mehr gestellt werden, wenn eine Genehmigung unwahrscheinlich erscheint. Darauf verweist jedenfalls die Bundesregierung regelmäßig in ihren jährlichen Rüstungsexportberichten. Ein weiterer Grund dafür könnte sein, dass Länder mit geringem Entwicklungsstand andere Prioritäten setzen und keinen besonderen Bedarf an deutschen Rüstungsgütern haben und daher schlicht keine oder nur sehr wenige Exportanfragen gestellt werden. Allerdings zeigt die Zahl der erteilten Bewilligungen von Rüstungsexporten in wenig entwickelte Länder, dass beide genannten Erklärungen wenig überzeugend sind.

(5.15) Wie bereits angedeutet, handelt es sich bei LDC um eine Ländergruppe, die durch besonders schwerwiegende strukturelle Faktoren in ihrer Entwicklung gehindert werden. Diese sind so persistent, dass in den fünf Dekaden seit Anerkennung und Förderung der LDC lediglich sechs Länder diesen Status hinter sich lassen konnten.⁷² Um die-

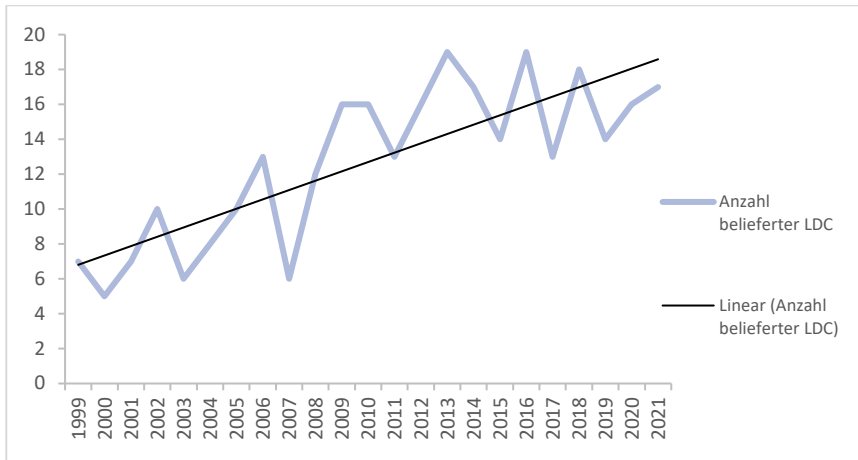
⁷² Botswana 1994, Kap Verde 2007, die Malediven 2011, Samoa 2014, Äquatorialguinea 2018 und Vanuatu 2020.

sen Staaten die bestmögliche Unterstützung zukommen zu lassen, halten die UN-Mitgliedsstaaten jede Dekade eine United Nations Conference on the Least Developed Countries ab, die ein Programm zur Förderung der LDC für die kommenden zehn Jahre festsetzt. Diese fokussierten in der Vergangenheit stets auf „klassische“ Entwicklungsthemen wie Ernährungssicherheit, den Aufbau menschlicher Ressourcen und der Schaffung von Arbeitsplätzen, der Katastrophenvorsorge, Handel oder Energie und Infrastruktur. Sicherheit im militärischen Sinne oder Rüstungslieferungen spielten in diesen Programmen bisher keine Rolle.⁷³ Dennoch ist nicht festzustellen, dass diese Ländergruppe außergewöhnlich oft von Ablehnungen mit Verweis auf Kriterium acht betroffen ist. Zwischen 1999 und 2021 genehmigte die Bundesregierung den Export von Rüstungsgütern im Wert von mehr als einer halben Milliarde Euro (693 Millionen Euro) an LDC; 11,6 Millionen davon entfallen auf Kriegswaffen.⁷⁴ Insgesamt stehen 293 Bewilligungen für die Lieferung von Rüstungsgütern in LDC lediglich fünf Ablehnungen gegenüber. Wie Abbildung 1 zu entnehmen ist, stieg die Anzahl der mit Rüstungsgütern belieferten LDC seit 1999 deutlich an. Im Jahr 2013 wurde ein Höhepunkt erreicht: Mit 19 belieferten Ländern erhielt fast die Hälfte aller 46 LDC Rüstungsgüter aus Deutschland. Auch danach blieb die Zahl der LDC, die Rüstungsgüter aus Deutschland bewilligt bekamen, hoch. Zwischen 2014 und 2021 lag diese Zahl bei durchschnittlich 16. Unter diesen Empfängerländern befanden sich mit Burkina Faso (2012), Mauretanien (2012), Somalia (2017), dem Jemen (2016), dem Südsudan (2017) und Äthiopien (2020) auch Länder, die in den jeweiligen Jahren von akuten Hungersnöten betroffen waren.

⁷³ Siehe etwa United Nations, Report of the United Nations Conference on the Least Developed Countries, 1982, abrufbar unter: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UN-DOC/GEN/N82/069/25/PDF/N8206925.pdf?OpenElement> (19.06.2023); United Nations, Paris Declaration and Programme of Action for the Least Developed Countries for the 1990s, 1992; oder United Nations, Report on the third United Nations Conference on the Least Developed Countries, 2001, abrufbar unter: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UN-DOC/GEN/G01/528/33/PDF/G0152833.pdf?OpenElement> (19.06.2023).

⁷⁴ Hierbei wurden nur Exporte mit einem Volumen über 10.000 Euro berücksichtigt. Exportgenehmigungen, die für die Ausrüstung von internationalen Friedensmissionen oder für internationale Hilfsorganisationen bestimmt waren, wurden nicht miteinbezogen.

Abb. 1: Anzahl der LDC, für die Rüstungsexportgenehmigungen erteilt wurden (1999-2021)

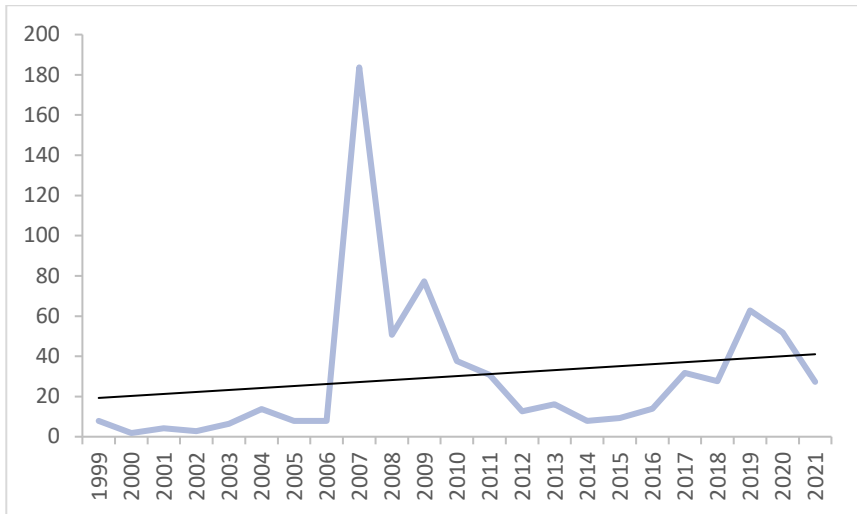


(Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Daten der Bundesregierung)

(5.16) Abbildung 2 bildet das Volumen der Exportgenehmigungen für Rüstungsgüter für den Zeitraum 1999 bis 2021 ab. Wie dort abzulesen ist, erreichten diese mit über 180 Millionen Euro im Jahr 2007 ihren Höhepunkt. Das Gros davon entfiel auf Afghanistan, ein Land, welches seit 1971 als LDC klassifiziert wird und zwischen 2001 und 2020 alleine aus den Vereinigten Staaten über 80 Milliarden US-Dollar an Militärhilfen empfing, ohne dass dies die Sicherheitslage im Land deutlich verbesserte und somit die Voraussetzungen für eine nachhaltige Entwicklung des Landes schuf.⁷⁵ Im Jahr 2009 wurde ein erneuter Hochpunkt erreicht, welcher im Wesentlichen durch Rüstungsexportgenehmigungen an Angola (elf Millionen Euro) sowie Bangladesch (zehn Millionen Euro) zustande kam. Für beide Länder wurden regelmäßig Rüstungslieferungen bewilligt. So bezog Angola zwischen 2002 und 2020 Rüstungsgüter im Wert von insgesamt 32,6 Millionen Euro. Bangladesch bezog im Zeitraum zwischen 1999 und 2020 beinahe jedes Jahr Rüstungsgüter, deren Gesamtwert 81 Millionen Euro beträgt.

⁷⁵ Tian, Nan, 20 years of US military aid to Afghanistan, SIPRI Backgrounders, 22. September 2021, abrufbar unter: <https://www.sipri.org/commentary/topical-backgrounder/2021/20-years-us-military-aid-afghanistan> (19.06.2023).

Abb. 2: Volumen der für LDC bewilligten Rüstungsexporte in Mio. Euro (1999-2021)



(Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Daten der Bundesregierung)

(5.17) Angola und Bangladesch gelten als aussichtsreiche Kandidaten, die den Status als LDC in den nächsten Jahren überwinden könnten. Jedoch bezogen auch weniger aussichtsreiche Länder unter den LDC häufiger und in größerem Umfang Rüstungsgüter aus Deutschland. So erhielt Somalia zwischen 2010 und 2021 insgesamt neunmal Rüstungsgüter im Gesamtwert von knapp zehn Millionen Euro. Der Sudan, der aktuell mit negativer Entwicklung auf dem Human Development Index (HDI) auf Platz 172 liegt, bezog Rüstungsgüter im Wert von 8,7 Millionen Euro. Auch der aktuell auf dem letzten Platz des HDI rangierende Südsudan bezog in den zehn Jahren seiner Existenz in sieben Jahren Rüstungsgüter im Gesamtwert von knapp vier Millionen Euro aus Deutschland. Die Bewilligung von Rüstungsexporten in LDC sind damit nicht die Ausnahme, sondern vielmehr die Regel.

Problem I: Versicherheitlichung

(5.18) Abweichend von der eingangs eingeführten Lesart, dass militärische Aufrüstung in Konkurrenz zur Idee der zivilen Entwicklung steht, hat sich unter westlichen Entwicklungsakteuren über die letzten zwei Dekaden ein breiter Konsens darüber herausgebildet, dass sich Sicherheit und Entwicklung gegenseitig bedingen. So formuliert der European Consensus, welcher eine gemeinsame Vision für die Entwicklungszusammenarbeit der Staaten der Europäischen Union (EU) entwickelt und damit einen zentralen

Eckpfeiler der Entwicklungspolitik der EU darstellt, dass „Ohne Frieden und Sicherheit Entwicklung und Armutsbekämpfung nicht möglich sind, und es ohne Entwicklung und Armutsbekämpfung keinen nachhaltigen Frieden geben wird.“ In der wissenschaftlichen Debatte wird oft auf den sog. Security-Development Nexus verwiesen, um auf diese wechselseitige Bedingtheit hinzuweisen. Zentrale Annahme ist hier, dass ökonomische Missstände und Unterentwicklung oft Ursachen für gewaltsame Konflikte bilden, welche wiederum ein Hindernis für die Entwicklung der betroffenen Länder und Regionen darstellen. Diese sich selbst perpetuierende Dynamik führt dazu, dass – so die Annahme – sich etliche Länder in einer sog. Conflict-trap⁷⁶, einer Konfliktfalle, befinden, aus der sie nur schwer entkommen können. Rüstungsexporte können in dieser Dynamik eine entscheidende und ambivalente Rolle spielen. Da die überwiegende Anzahl der weltweit existierenden Staaten über keine oder eine sehr begrenzte eigene Rüstungsindustrie verfügt, stellen Importe häufig die einzige Möglichkeit dar, Sicherheitskräfte auszurüsten und das Recht auf Selbstverteidigung zu gewährleisten. Zugleich fließen wichtige, da begrenzte, finanzielle Ressourcen für Waffen und militärisches Gerät ins Ausland und können so nicht für klassische Entwicklungsaufgaben – etwa zur Verbesserung der Gesundheitsversorgung – eingesetzt werden.

(5.19) Ein Problem der Verknüpfung der beiden Felder Entwicklung und Sicherheit ist zum einen, dass sie beide Ziele scheinbar widerspruchsfrei in Einklang zu bringen scheint, und zum anderen, dass mit ihr ein Prozess der Versicherheitlichung einhergeht. Letzterer kann als eine Entwicklung verstanden werden, bei der ein Thema – in unserem Fall die Entwicklung – „unter Sicherheitsaspekten dargestellt“⁷⁷ und ihm damit ein Sicherheitswert zugewiesen wird. Eine solche Versicherheitlichung führt typischerweise zu einer Priorisierung als dringende Angelegenheit, die folglich „mit außergewöhnlichen Mitteln“ und ggf. unter Umgehung der regulären Verfahren behandelt wird.⁷⁸ Auch wenn über den Prozess der Versicherheitlichung klassische Entwicklungsmaßnahmen eine Aufwertung erfuhren, indem ihnen eine sicherheitspolitische Bedeutung zugeschrieben wurde, so besteht immer das Problem, dass Maßnahmen zur kurzfristigen und direkten Förderung von Sicherheit (über Militärkooperationen, Ausbildungsmissionen und Rüstungsexporte) Priorität gegenüber langfristigen und indirekten Interventionen (etwa über Verbesserung der Erwerbsituation oder der Nahrungsmittelsicherheit) genießen. Mit anderen Worten: Entwicklungspolitik wird unter dem Primat der Sicher-

⁷⁶ Collier, Paul et al., *Breaking the conflict trap: Civil war and development policy*, Washington DC: World Bank, 2003.

⁷⁷ Buzan, Barry/Hansen, Lene, *The evolution of international security studies*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009, S. 214. Eigene Übersetzung.

⁷⁸ Brown, Stephen/Grävingholt, Jörn, *Security, Development and the Securitization of Foreign Aid*, In: Brownund Grävingholt, (Hrsg.), *The Securitization of Foreign Aid*, Rethinking International Development Series, London: Palgrave Macmillan, 2016. Eigene Übersetzung.

heitspolitik betrieben. Indem Kriterium acht festlegt, dass bei der Bewertung die „legitimen Sicherheits- und Verteidigungsbedürfnisse“ der Empfängerländer zu berücksichtigen sind, die mit einem möglichst geringen Einsatz an Ressourcen gewährleistet werden sollen, leistet es dieser Dynamik der Versicherheitlichung Vorschub.

Problem II: Unklare Kriterien

(5.20) Ein zweites Problem besteht in den sehr unspezifischen bzw. unkonkreten Handlungsanweisungen in Bezug auf Kriterium acht des Gemeinsamen Standpunktes. Während die ersten vier Kriterien des Gemeinsamen Standpunkts vorgeben, dass bei deren Nichterfüllung eine Ausfuhr zu verweigern ist, ist dies bei Kriterium acht nicht der Fall. So wird etwa in Bezug auf Kriterium eins klar festgelegt, dass eine „Ausfuhrgenehmigung [...] verweigert [wird], wenn ihre Erteilung im Widerspruch stünde, unter anderem zu [...] den internationalen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten sowie ihren Verpflichtungen zur Durchsetzung von Waffenembargos der Vereinten Nationen, der Europäischen Union oder der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa.“ Ähnlich strikte Formulierungen finden sich auch bei den Kriterien zwei, drei und vier (Einhaltung von Menschenrechten und humanitärem Völkerrecht, innerstaatliche Konflikte und Aufrechterhaltung von Frieden, Sicherheit und Stabilität in der Empfängerregion). Demgegenüber bleibt Kriterium acht vage und schreibt lediglich eine Prüfung einiger Indikatoren wie z. B. die Höhe der Militärausgaben und ihr Verhältnis zu anderen staatlichen Ausgaben für Bildung und Gesundheit zur Bewertung des Kriteriums vor. Klare Schwellenwerte und Richtlinien, ab wann eine Ausfuhr zu untersagen ist, gibt es hierfür jedoch nicht. Mangels solcher klarer Ausschlusskriterien und angesichts der Tatsache, dass entscheidungsrelevante Faktoren – etwa um welche Güter es genau geht oder wie die Lage vor Ort eingeschätzt wird – unter Verschluss bleiben, ist es letztlich kaum möglich zu bewerten, ob Kriterium acht in der Praxis überhaupt Anwendung findet. Um Kriterium acht in der Bewilligungs- bzw. Ablehnungspraxis mehr Bedeutung einzuräumen, bedürfte es klarerer und strikterer europäischer oder nationaler Regeln zu dessen Umsetzung.

Problem III: Unklare Rolle des BMZ im Bewilligungsprozess

(5.21) Ein drittes Problem besteht darin, dass die Rolle des BMZ, welches als zentraler Akteur für die Einhaltung von Kriterium acht gesehen werden kann,⁷⁹ innerhalb des Entscheidungsprozesses für den Export von Rüstungsgütern und Kriegswaffen eine unklare Rolle spielt. Ob der geltenden strikten Geheimhaltung ist über die Diskussions- und Entscheidungsprozesse im BSR wenig bekannt. Die letzte öffentliche Geschäftsordnung⁸⁰ des Gremiums stammt aus dem Jahr 2014. Nach dieser besteht die Aufgabe des Gremiums darin, Fragen der Sicherheitspolitik zu beraten, Vorentscheidungen zu treffen und die einschlägigen Entscheidungen des Bundeskanzlers bzw. der Bundeskanzlerin vorzubereiten. Damit handelt es sich per Auftrag um ein sicherheitspolitisches Gremium, was Auswirkungen auf die Machtkonstellationen innerhalb des Gremiums hat. Das unter Vorsitz des Bundeskanzlers tagende Gremium umfasst die Bundesministerien des Auswärtigen, der Verteidigung, der Finanzen, des Inneren und für Heimat, der Justiz, für Wirtschaft und Klimaschutz, für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie den Chef des Bundeskanzleramts. Innerhalb dieser Konstellation und angesichts der Aufgabe des Gremiums ist anzunehmen, dass das BMZ hier gegenüber dem Auswärtigen Amt, dem Wirtschafts- bzw. Verteidigungsministerium und dem Kanzleramt eine untergeordnete Rolle spielt. Nach den aktuellen Verfahren bei Entscheidungen der Bundesregierung und des BSR⁸¹ werden Beschlüsse mit Stimmenmehrheit gefasst. Allerdings gilt das Gremium bereits als beschlussfähig, wenn der/die Vorsitzende und die Hälfte der Bundesminister:innen anwesend sind. Es ist also nicht gesagt, dass das BMZ bei jeder Sitzung auch vertreten ist.

(5.22) Da von den jährlich über 10.000 genehmigten Einzelanträgen für Exporte⁸² nur ein Bruchteil – genaue Zahlen darüber sind leider nicht erhältlich – im BSR entschieden wird, ist es wesentlich bedeutsamer, wie die Entscheidungsfindung in den vorgelagerten Gremien abläuft. Hierüber ist jedoch noch weniger bekannt. Laut Geschäftsordnung

⁷⁹ So findet sich auf der Homepage des BMZ der Hinweis, dass das BMZ Mitglied im BSR sei und dort „entwicklungspolitische Aspekte in die Entscheidungen zur Friedens- und Sicherheitspolitik der Bundesregierung“ einbringe, abrufbar unter: <https://www.bmz.de/de/themen/frieden-und-sicherheit/deutsche-friedenspolitik-20542> (19.06.2023).

⁸⁰ Bundesregierung, Geschäftsordnung des Bundessicherheitsrates in der Fassung vom 4. Juni 2014, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/451114/42267077d30cdcc251db843863b4fd4e/2013-09-30-go-bundessicherheitsrat-data.pdf?download=1> (19.06.2023).

⁸¹ Deutscher Bundestag, Verfahren bei Entscheidungen der Bundesregierung und des Bundessicherheitsrats, Beschlussfähigkeit, Abstimmungsverfahren, Vertretungsmöglichkeit, WD 3 - 3000 - 058/22 vom 29. April 2022, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/899856/d6f2d0523c4b43a9a91ffe42c332ff2b/WD-3-058-22-pdf-data.pdf> (19.06.2023).

⁸² Zuletzt waren es laut Rüstungsexportbericht der Bundesregierung 11.197 im Jahr 2021.

von 2014 existiert ein Vorbereitungsausschuss zum BSR. Diesem gehören Staatssekretär:innen aller im BSR angehörigen Ministerien an. Unklar ist aber auch hier, wieviel Entscheidungen in diesem Gremium getroffen werden bzw. in welchen Fällen BMWK und AA Exportentscheidungen an diesen Ausschuss delegieren und wann die beiden Ministerien dies in Eigenregie – d. h. ohne Beteiligung von Ministerien wie dem BMZ oder dem Bundesministerium der Justiz – tun. Anzunehmen ist, dass auch der vorbereitende Ausschuss keine besonders große Zahl an Fällen entscheidet und dass das Gros der Anfragen von BMWK und AA ohne Konsultation der anderen Ressorts entschieden wird. Vor diesem Hintergrund erscheint es nicht weiter verwunderlich, dass es nur in äußerst seltenen Fällen zu Ablehnungen auf Basis von Kriterium acht kommt und stattdessen außen- und sicherheits- bzw. wirtschaftspolitische Interessen die Entscheidungen beeinflussen.

Bewertung

(5.23) Wir haben gesehen, dass das Kriterium acht – und damit das entwicklungspolitische Argument – allein in den letzten beiden Jahrzehnten nie allein ausschlaggebend war, um eine Ablehnung einer Exportgenehmigung zu begründen. Aber auch in Kombination mit anderen Kriterien wurde es nur sehr selten – in der letzten Dekade gar nicht mehr – herangezogen. Das liegt nicht daran, dass Länder mit geringen wirtschaftlichen Kapazitäten und großen Entwicklungsproblemen gar nicht erst die Lieferung von Rüstungsgütern aus Deutschland anfragen würden. Allein Länder der Gruppe der sog. LDC, in denen per Definition die Entwicklungsprobleme am gravierendsten sind, waren zwischen 1999 und 2021 in 296 Fällen Empfänger deutscher Rüstungsgüter. Inwieweit diese Exporte die Entwicklung dieser Länder tatsächlich behinderten oder verlangsamten, lässt sich auf Basis der dünnen Informationslage nicht abschließend sagen. Jedoch legt allein das Verhältnis von fünf Ablehnungen zu 296 genehmigten Exporten an LDC nahe, dass es sich bei Kriterium acht um ein eher wirkungsloses Instrument handelt, da die politischen Prioritäten in Bezug auf Rüstungsexporte deutlich anders gelagert sind.

(5.24) Die GKKE fordert daher von der Bundesregierung eine aktivere Rolle bei der kritischen Überprüfung von Exporten auf Basis von Kriterium acht. Entwicklung ist keinesfalls Sicherheitsfragen nachgelagert, sondern ein unabhängiges Ziel, welches durch Rüstungsexporte nicht gefährdet werden darf. Die Prämisse, dass erst die Exporte die Voraussetzungen für Stabilität und demokratische Entwicklung schaffen, hat sich in der Realität häufig nicht bewahrheitet und staatliche Sicherheitskräfte waren auch selbst Treiber von Staatsstreichen etwa in Mali und Niger. Die GKKE fordert überdies, dass die Entscheidungsprozesse im BSR und in den ihm vorgelagerten Instanzen transparenter nach außen dargestellt werden. Die Hürde zur Entscheidungsfindung sollte von einer

einfachen zu einer Zweidrittelmehrheit erhöht werden. Dies würde einzelnen Ministerien, wie dem BMZ, die sonst nur geringes Gewicht haben, mehr Einfluss einräumen. Ebenso trägt die Praxis, dass derart wichtige Entscheidungen auch getroffen werden können, wenn lediglich die Hälfte aller Vertreter:innen des Sicherheitsrates anwesend ist, nicht dazu bei, dass alle Kriterien gleichermaßen berücksichtigt werden. Die GKKE geht davon aus, dass alle im BSR vertretenen Ministerien wichtige Expertise zur Beurteilung von Exportfragen einbringen können, und fordert die Bundesregierung daher auf, alle Ministerien auch an allen Entscheidungen zu beteiligen.

(5.25) Bei der Bewertung der Lage vor Ort sollten die Bundesregierung und die an Exportentscheidungen beteiligten Ministerien zudem verstärkt Stimmen der Zivilgesellschaft aus den entsprechenden Ländern zu Wort kommen lassen, um der berechtigten Kritik einer neokolonialen Bevormundung von Partnerländern entgegenzuwirken.⁸³ Dies erscheint der GKKE umso erforderlicher, als einige der von Deutschland belieferten LDC wenige Jahre nach den Lieferungen heute fragile Staaten oder Militärdiktaturen sind oder es dort innerstaatliche Konflikte gab. So empfing Burkina Faso noch im Jahr 2021 Rüstungsgüter im Wert von 2,8 Millionen Euro aus Deutschland. Ein Jahr später, im Jahr 2022, putschte das Militär im Land gleich zweimal. Auch der Jemen empfing 2010, ein Jahr bevor das Regime unter Salih gewaltsam gegen den sog. „Arabischen Frühling“ vorging, noch Rüstungsgüter aus Deutschland. 2013, und damit ein Jahr vor dem Beginn des Bürgerkrieges im Jemen, belieferte Deutschland das Land, welches damals bereits zu den fragilsten der Welt zählte, mit Rüstungsgütern. Heute belegt das Land Platz zwei auf dem Fragile States Index.

5.4 Unternehmensverantwortung bei Rüstungsexporten

(5.26) Deutsche Rüstungsunternehmen sowie ihre organisierte Verbandschaft im Bundesverband Sicherheits- und Verteidigungsindustrie (BDSV) betonen immer wieder die von Ihnen praktizierte und befolgte strikte Orientierung ihrer Exportentscheidungen an den staatlichen Gesetzen, Verordnungen, Bedingungen und konkreten Genehmigungen der zuständigen Behörden. Damit übertragen sie die Verantwortung für ihr Handeln auf den Staat und seine Instanzen, denn ihre eigene Verantwortung blenden sie damit aus. Sie sind es aber, die die ersten Entscheidungen über Forschung und Entwicklung neuer Waffensysteme treffen, sie stellen die Anträge auf Genehmigung, sie liefern am Ende das fertige Produkt und übergeben es dem Kunden. Sie werden also so oder so

⁸³ Kothari, Uma, From colonial administration to development studies: a postcolonial critique of the history of development studies, in: Kothari (Hrsg.), A radical history of development studies: Individuals, institutions and ideologies, London: Zed Books, 2005, S. 47-66.

ihren eigenen moralischen Kompass haben, nach dem sie entscheiden, wem sie Rüstungsgüter liefern, für welche Einsatzszenarien sie vorgesehen sind, welche Zwecke sie erfüllen sollen und welches Wirkungspotential ein System im Ziel entfalten soll.

(5.27) Aus Sicht einer umfassenden integrativen Wirtschaftsethik steht jedes Wirtschaftssubjekt in seiner spezifischen Verantwortung. Unternehmen wollen sich mit ihren Produkten sehen lassen können. Ihre Mitarbeiter:innen wollen auf ihre Leistungen stolz sein können und sich für ihre Arbeit nicht schämen müssen. Gute Unternehmen liefern Güter für das gute Leben, sie schöpfen „Werte“ in einem möglichst weiten Sinne und sind dabei jeweils bereits selbst ein Wert in sich. Sie bieten gute Produkte an zur Erhaltung und Förderung elementarer und sinnvoll erweiterter menschlicher Lebensgrundlagen. Das ist das primäre Ziel jedes vernünftigen Unternehmens. Der Gewinn ist nicht das Ziel, sondern ein notwendiges Mittel zu seiner Erreichung. Auch verschiedene Aspekte sozialer Verantwortung mögen hinzukommen, nicht zuletzt der Kampf für eine vernünftige Wirtschaftsordnung. Verschiedene Rechtsentwicklungen spiegeln das wachsende Bedürfnis, Unternehmenstätigkeiten in einen globalen Rahmen einzubetten. Solche Entwicklungen manifestieren sich aktuell sowohl auf nationaler als auch auf transnationaler Ebene z. B. in den UN-Leitprinzipien von 2011 für Wirtschaft und Menschenrechte, den zuletzt 2022 revidierten OECD-Leitlinien für multinationale Unternehmen oder im deutschen Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz von 2021. Sie alle verfolgen mit z. T. eher weichem Verbindlichkeitsgrad das Ziel, den globalen Markt zu legitimieren, indem sie ihn normativ einbetten und auf Leitbilder menschlicher Sicherheit und Entwicklung verpflichten. Das alles lenkt aber nicht davon ab, sondern unterstreicht, dass die moralische Qualität eines Unternehmens zunächst primär in ihm selbst liegt.⁸⁴

(5.28) Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwieweit deutsche Rüstungsunternehmen im Konzert staatlicher Regulierungen und Genehmigungen ihre Exporte sowohl aus zweckrationalen Nützlichkeitsbetrachtungen, aus Reputationsgründen und aus eigenen moralischen Überzeugungen auswählen, planen und begrenzen oder auch hier und da unterlassen. Der BDSV verweist in diesem Zusammenhang auf die umfangreichen Compliancebemühungen seiner Mitgliedsfirmen, übliche Corporate Social Responsibility (CSR) Standards für unternehmerisches Handeln, bewusste qualitative Begrenzungen bei Waffensystemlieferungen an bestimmte Empfängerländer und das neue Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz mit seiner offenen Menschenrechtsorientierung. Der Interessensverband vermerkt aber auch, dass bei allen unternehmerischen

⁸⁴ Vgl. Ulrich, Peter, *Integrative Wirtschaftsethik: Grundlagen einer lebensdienlichen Ökonomie*, Bern: Haupt Verlag, 2016; Aßländer, Michael S., *Handbuch Wirtschaftsethik*, Stuttgart: Springer, 2022.

Entscheidungen immer auch die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Rüstungsunternehmen, insbesondere bei den immer häufiger werdenden Gemeinschaftsprojekten, im Auge behalten werden muss. Das klassische Argument lautet dann: Wenn wir nicht liefern, liefern andere, und die haben noch weniger Skrupel.

(5.29) Am 23. Februar 2022 hat die Europäische Kommission den Vorschlag für eine EU-Richtlinie über die Sorgfaltspflicht von Unternehmen im Bereich Nachhaltigkeit (Corporate Sustainability Due Diligence Directive, CSDDD) veröffentlicht. Dieser Vorschlag zielt darauf ab, dass Unternehmen, die in der EU tätig sind, zukünftig zur Achtung von Menschenrechten und Umwelt in globalen Wertschöpfungsketten gesetzlich verpflichtet werden. Ziel ist es, verantwortungsbewusstes unternehmerisches Verhalten zu fördern und Nachhaltigkeitsaspekte in die Geschäftstätigkeit der Unternehmen einzubringen. Zusammen mit bestehenden Regelungen und anderen Regulierungsinitiativen wie der Richtlinie zur Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen (CSRD) oder der EU-Taxonomieverordnung stellt die CSDDD einen weiteren Schritt in Richtung nachhaltiges Wirtschaften unter einheitlichen europäischen Bedingungen dar.⁸⁵ Die CSDDD befindet sich noch im sogenannten Trilog – Verhandlungen zwischen den drei Legislativorganen der Europäischen Union: Der Kommission, dem Rat der EU und dem Parlament. Die Richtlinie soll noch in dieser EU-Legislaturperiode verabschiedet werden. Ob auch die europäische Rüstungsindustrie im vollen Umfang in den Anwendungsbereich der CSDDD fallen wird, ist ungewiss. Der Rat der EU hat sich hierzu so positioniert, dass nicht für die gesamte Wertschöpfungskette Sorgfaltspflichten festgeschrieben werden sollen. Stattdessen sollen der Produktion von Rüstungsgütern nachgelagerte Aspekte wie deren Transfer und Nutzen ausgeklammert werden, sobald eine Exportgenehmigung vorliegt.⁸⁶

⁸⁵ Wistehube, Sophia, Sustainability rulebook: The Corporate Sustainability Due Diligence Directive, EBU, 15. Juni 2023, abrufbar unter: <https://www.ebu.ch/case-studies/open/legal-policy/the-future-of-eu-sustainability-regulation-ii-the-corporate-sustainability-due-diligence-directive-csddd> (24.10.2023).

⁸⁶ Castellanos-Jankiewicz, León/Schneider, Melanie, Including the Arms Sector in the EU Corporate Due Diligence Directive, Verfassungsblog, 19. Mai 2023, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/including-the-arms-sector-in-the-eu-corporate-due-diligence-directive/> (12.09.2023). Für weitere Informationen zu den Positionen der Kommission, des Rates und des Europäischen Parlaments siehe z. B. ENAAT, How European weapons fuel armed violence in Mexico, 18. Juli 2023, abrufbar unter: https://www.youtube.com/watch?v=AEHpFS_3qxQ (12.09.2023), Min. 49:23 – Min. 1:00:27.

Bewertung

(5.30) Die GKKE weist darauf hin, dass es Spiralen inverser Selektion, umgangssprachlich „Dumping“ genannt, nicht nur bei der Preisentwicklung, sondern auch in moralischer Hinsicht gibt. In solchen Fällen treten Staaten und Staatenbündnisse bis hin zu den Vereinten Nationen als regulierende Institutionen auf, um eben jene Unterbietungswettbewerbe zu verhindern. Aber auch die Grundsätze solcher Institutionen fallen nicht vom Himmel. Der „militärisch-industrielle Komplex“ (Eisenhower 1961) hat einen enormen Einfluss auf ihre Entwicklung. Langfristig gewinnen Gesellschaften, deren Staaten und Unternehmen sich nicht gegenseitig in den Untergang treiben, sondern für eine menschenwürdige Zukunft kämpfen. Die GKKE fordert die Vertreter:innen der deutschen und der europäischen Rüstungsindustrie dazu auf, im Rahmen ihrer Verantwortung mit interessierten gesellschaftlichen Akteuren in ein der Dringlichkeit dieser Fragen angemessenes Gespräch zu kommen. Die von Bundeskanzler Olaf Scholz ausgerichtete „Zeitenwende“ macht dies unabdingbar.

(5.31) Aus Sicht der GKKE muss die Rüstungsindustrie im vollen Umfang in den Anwendungsbereich der EU-Richtlinie über die Sorgfaltspflicht von Unternehmen im Bereich Nachhaltigkeit fallen. Die Position des Rates der EU, der Produktion nachgelagerte Aspekte wie den Transfer von Rüstungsgütern auszuklammern, sobald eine Exportgenehmigung vorliegt, ist nicht akzeptabel. Dies stünde im Widerspruch zu internationalen Standards wie den UN Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGP) (vgl. Kapitel 7.1 in diesem Bericht). Die GKKE fordert die Bundesregierung, den Rat der EU, die Europäische Kommission und das Europäische Parlament deshalb dazu auf, sich im Trilog dafür einzusetzen, dass die gesamte Wertschöpfungskette des Rüstungssektors in die Sorgfaltspflichten der CSDDD-Richtlinie einbezogen wird, unabhängig davon, ob diese Tätigkeiten, Produkte oder Geschäftsbeziehungen in den EU-Mitgliedstaaten einer nationalen Exportkontrolle unterliegen.⁸⁷

⁸⁷ Siehe auch ECCHR, The EU Corporate Sustainability Due Diligence Directive Must Fully Cover the Arms Sector. Joint NGO Statement to the European Parliament and EU Member States, 13.03.2023, abrufbar unter: <https://www.ecchr.eu/pressemitteilung/the-eu-corporate-sustainability-due-diligence-directive-must-fully-cover-the-arms-sector/> (24.10.23).

6 Europäische Rüstungsexportpolitik

6.1 EU liefert nur Zahlen zu den Rüstungsexporten für 2021

(6.01) In den letzten Jahren berichtete die GKKE an dieser Stelle über die Rüstungsexporte der EU-Mitgliedstaaten. Die Datenbasis hierfür waren die Jahresberichte gemäß Artikel 8 Absatz 2 des Gemeinsamen Standpunkts der EU zu Rüstungsexporten sowie die im Oktober 2020 eingerichtete Online-Datenbank, welche die Daten aller nationalen Berichte zusammenträgt.⁸⁸ Die Mitgliedstaaten haben sich dazu verpflichtet, ihre jährlichen nationalen Berichte bis spätestens Ende Juni des Folgejahres vorzulegen. Dennoch sind bis Redaktionsschluss dieses Berichts (21.11.2023) immer noch keine Zahlen der EU für das Jahr 2022 veröffentlicht worden. Die folgenden Ausführungen können sich deshalb lediglich auf die Zahlen für das Jahr 2021 und die Vorjahre beziehen. Demnach beläuft sich der Wert der Rüstungsexportgenehmigungen aller EU-Mitgliedstaaten im Jahr 2021 auf über 179 Milliarden Euro; ein Anstieg um zwölf Milliarden Euro im Vergleich zum Jahr 2020.⁸⁹

Ausfuhrgenehmigungen für Rüstungsgüter ausgewählter EU-Staaten in Mio. Euro⁹⁰

	2017	2018	2019	2020	2021
Frankreich	102.223,6	135.640,6	97.701,4	118.233,1	136.282,3
Deutschland	6.242,3	4.824,4	8.014,6	6.226,4	9.351,9
Ungarn	584,3	396,3	569,8	512,2	776,0
Italien	9.513,9	4.778,9	4.085,8	3.928,0	3.648,8
Niederlande	804,6	750,9	923,0	701,8	928,5
Polen	1.081,2	1.556,7	1.923,2	1.415,1	6.241,0
Spanien	21.085,0	11.403,9	10.090,5	26.551,9	14.580,2
Schweden	862,9	824,8	1.275,2	1.423,9	1.444,3
<i>EU: insgesamt</i>	<i>156.291,1</i>	<i>169.166,0</i>	<i>137.987,8</i>	<i>166.922,5</i>	<i>179.479,1</i>

(Quelle: Online-Datenbank der EU zu Rüstungsexporten)

⁸⁸ Online-Datenbank der EU zu Rüstungsexporten, abrufbar unter:

<https://webgate.ec.europa.eu/eeasgap/sense/app/75fd8e6e-68ac-42dd-a078-f616633118bb/sheet/74299ecd-7a90-4b89-a509-92c9b96b86ba/state/analysis> (30.08.2023).

⁸⁹ Ebd.

⁹⁰ Da die Daten für die EU-Berichte durch die einzelnen Mitgliedstaaten immer noch unterschiedlich erhoben und nicht alle Lizenztypen abgebildet werden, sind die Daten nur begrenzt untereinander vergleichbar.

(6.02) Diese Zahlen sind jedoch mit großer 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 einheitlichen Standards abzuliefern. Auch die Online-Datenbank hat daran nichts geändert. 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 sind dazu nicht bereit oder, aufgrund mangelnder Erfassung, nicht in der Lage.

Da auch die nationalen Lizenzierungssysteme nach wie vor unterschiedlich funktionieren, sind noch nicht einmal die Genehmigungswerte vergleichbar. Die im Vergleich sehr hohen Zahlen Frankreichs gehen vor allem darauf zurück, dass Frankreich nicht nur die Werte für die tatsächlich genehmigten Ausfuhren mitteilt, sondern die Werte des gesamten Volumens der Genehmigungen für Verhandlungen mit potenziellen Abnehmern von Rüstungsgütern, die von französischen Rüstungsunternehmen erteilt wurden, nennt. Auch damit werden durchaus interessante Informationen geliefert und es wäre ratsam, auch in Deutschland eine entsprechende Genehmigungspflicht zu schaffen – bislang kennt niemand das Volumen der Geschäfte, über die deutsche Rüstungsfirmen verhandeln.

(6.03) Wie schon in den Jahren zuvor zeigen auch die Daten für 2021, dass der größte Teil der Rüstungsexporte europäischer Unternehmen an Staaten außerhalb der EU geht. Nur knapp 25 Prozent des finanziellen Volumens aller Rüstungsexportgenehmigungen entfallen auf andere EU-Mitgliedstaaten. Ein Großteil der Rüstungsexporte der EU-Mitgliedstaaten geht hingegen an Empfängerländer außerhalb der EU. Rüstungsexporte im Wert von über 34 Milliarden Euro gehen an Länder im Nahen und Mittleren Osten. Dies spiegelt sich auch in der Liste der Hauptempfängerländer von Rüstungsexporten aus der EU für 2021 wider. Auf Platz eins liegen die Vereinigten Arabischen Emirate mit knapp 18 Milliarden Euro. Ägypten liegt mit über sieben Milliarden Euro auf Platz sechs; Saudi-Arabien mit über vier Milliarden Euro immerhin noch auf Platz elf.

Empfängerregionen von Rüstungsexporten aus der EU 2021

	Wert in Mio. Euro	Anteil in Prozent
Europäische Union	44.308	24,7
Naher und Mittlerer Osten	34.504	19,2
Andere europäische Länder	11.750	6,5
Südostasien	14.764	8,2
Nordamerika	8.377	4,7
Südasien	8.924	5,0
Nordafrika	8.512	4,7
Südamerika	8.760	4,9
Nordostasien	2.277	1,3
Ozeanien	1.166	0,7
Subsahara-Afrika	2.637	1,5
Zentralasien	143	0,1
Mittelamerika und die Karibik	265	0,1
Mehrere Empfängerländer ⁹¹	33.090	18,4

(Quelle: Online-Datenbank der EU zu Rüstungsexporten)

Genehmigungswerte für die zehn Hauptempfängerländer von Rüstungsexporten aus der EU 2021⁹²

		Wert in Mio. Euro	Anteil in Prozent
1)	Vereinigte Arabische Emirate	17.754	9,9
2)	Griechenland	10.627	5,9
3)	Indien	7.883	4,4
4)	Vereinigte Staaten	7.879	4,4
5)	Deutschland	7.656	4,3
6)	Ägypten	7.303	4,1
7)	Marokko	7.287	4,1
8)	Indonesien	7.239	4,0
9)	Vereinigtes Königreich	5.959	3,3
10)	Brasilien	4.784	2,7

(Quelle: Online-Datenbank der EU zu Rüstungsexporten)

⁹¹ Diese Kategorie – in der englischsprachigen Online-Datenbank mit „multiple destinations“ bezeichnet – ist problematisch, weil aus ihr nicht abgeleitet werden kann, um welche konkreten Empfängerländer es sich handelt.

⁹² Die problematische Kategorie „multiple destinations“ wird hier nicht mitgerechnet, da sie sich nicht in einzelne Empfängerländer aufschlüsseln lässt.

Bewertung

(6.04) Die GKKE kritisiert, dass es den Mitgliedstaaten und dem Rat der EU zum wiederholten Mal nicht gelungen ist, die Daten für die Rüstungsexportgenehmigungen des Jahres 2022 rechtzeitig vorzulegen. Das schadet der Glaubwürdigkeit der EU in diesem Themenfeld. Die GKKE fordert die Bundesregierung dazu auf, sich dafür einzusetzen, dass die EU-Zahlen in Zukunft zeitnaher veröffentlicht werden. Hierfür müsste die Bundesregierung jedoch zunächst selbst mit gutem Beispiel vorangehen. Auch sie hat es nicht geschafft, ihren Rüstungsexportbericht für das Jahr 2022 vor Redaktionsschluss dieses Berichts (21.11.2023) vorzulegen (siehe Kapitel 4.1 des vorliegenden Berichts).

(6.05) Die GKKE ist besorgt darüber, dass drei Viertel der Rüstungsexporte der EU-Mitgliedstaaten an Staaten außerhalb der Union gehen. Dass der Nahe und Mittlere Osten die Hauptempfängerregion ist und autokratisch regierte Staaten wie die VAE, Ägypten und Saudi-Arabien zu den Hauptempfängern europäischer Rüstungsexporte zählen, ist hoch problematisch. Viele Staaten dieser Region sind in bewaffnete Konflikte involviert und missachten systematisch die Menschenrechte – im eigenen Land, wie auch dort, wo sie gewaltsam intervenieren. Dass sie dabei derart massiv durch die Lieferung von Waffen und Rüstungsgütern aus der EU unterstützt werden, fügt der Glaubwürdigkeit der EU als Akteur, der sich global für Frieden und Sicherheit einsetzen will, schweren Schaden zu.

6.2 Europäische Friedensfazilität und die Verordnung zur Förderung der Munitionsproduktion (ASAP)

(6.06) Mit dem am 22. März 2021 einstimmig gefassten Beschluss des Rates der Europäischen Union⁹³ etablierte die EU die bereits 2018 von der damaligen Hohen Kommissarin Mogherini beantragte so genannte Europäische Friedensfazilität⁹⁴ (European Peace Facility, EPF).⁹⁵ Damit eröffnen sich die EU-Mitgliedstaaten im Rahmen der

⁹³ Rat der Europäischen Union, Beschluss (GASP) 2021/509 zur Einrichtung einer Europäischen Friedensfazilität und zur Aufhebung des Beschlusses (GASP) 2015/528, 22. März 2021, abrufbar unter: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021D0509&qid=1630065665799&from=DE%20\(14.09.2021\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021D0509&qid=1630065665799&from=DE%20(14.09.2021)).

⁹⁴ Die von der EU gewählte Begrifflichkeit für den beschlossenen Maßnahmenkatalog macht deutlich, dass die EU Frieden v. a. als Stabilität und Sicherheit im eigenen Interesse definiert und damit diese Maßnahmen kaum unter dem Begriff Frieden zu rubrizieren sind. Vgl. zur Debatte des Friedensbegriffs: Jäberg, Sabine, Frieden und Sicherheit, in: Werkner und Ebeling (Hrsg.), Handbuch Friedensethik, Wiesbaden: Springer, 2017, S. 43-53.

⁹⁵ Zur Vorgeschichte der EPF siehe auch: GKKE-Rüstungsexportbericht 2019, Berlin 2020, S. 74-80; sowie GKKE-Rüstungsexportbericht 2020, Berlin 2021, S. 78ff.

GASP weit über das bisherige Maß und die bisherige Qualität hinausgehende Möglichkeiten, u. a. Interventionen mit militärischen Mitteln vorzunehmen und Drittstaaten militärisch zu unterstützen. Insbesondere können die Mittel der EPF zur Finanzierung von Ausstattungshilfe für Streit- und Sicherheitskräfte außerhalb der Europäischen Union genutzt werden. Die Einzahlungen erfolgen durch Beiträge der Mitgliedstaaten nach dem Athena-Mechanismus, der einen bestimmten Schlüssel für die Finanzierung der gemeinsamen Kosten von EU-Militäroperationen im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU (GSVP) vorgibt. Bei der EPF handelt es sich um einen neben dem EU-Haushalt bestehenden Etat (off budget-Mechanismus), über den allein die EU-Mitgliedstaaten verfügen. Deshalb haben Europäisches Parlament (EP) und EU-Kommission keine Mitbestimmungs- und Kontrollrechte.

(6.07) Die Europäische Friedensfazilität wurde für den Zeitraum von 2021 bis 2027 ursprünglich mit einem Budget von 5,7 Milliarden Euro ausgestattet. Diese Obergrenze wurde zwischen Dezember 2022 und Juni 2023 in drei Schritten auf 12 Milliarden angehoben. Grund hierfür ist die von den Mitgliedstaaten beschlossene Finanzierung der Unterstützung der Ukraine mit Waffen und militärischer Ausrüstung aus Mitteln der EPF. Bereits am 28. Februar 2022 beschlossen die Regierungen der Mitgliedstaaten, 500 Millionen an EPF-Mitteln für die militärische Unterstützung der Ukraine bereitzustellen. Es folgten weitere Tranchen, sodass die EU bis zum Juli 2023 insgesamt 5,6 Milliarden Euro aus EPF-Mitteln für die militärische Unterstützung der Ukraine bereitstellte.⁹⁶ Die EPF-Mittel dienen dabei in erster Linie dazu, die EU-Staaten für die Lieferung von Waffen und militärischer Ausrüstung an die Ukraine aus Beständen der eigenen Streitkräfte zu entschädigen.⁹⁷ Die entsprechenden Ratsbeschlüsse machen in den meisten Fällen keine Angaben, um welche Waffen oder Ausrüstungsgegenstände es sich konkret handelt. 2023 wurde der Schwerpunkt allerdings auf Unterstützungsmaßnahmen zur Beschaffung von Artilleriemunition für die ukrainischen Streitkräfte gelegt. So hat der Rat der EU im April 2023 beschlossen, den Mitgliedstaaten mit EPF-Mitteln in Höhe von einer Milliarde Euro die Kosten der Munition zu erstatten, die sie im Zeitraum vom 9. Februar bis zum 31. Mai 2023 aus bestehenden Beständen an die Ukraine abgeben. Im Mai 2023 folgte der Beschluss, dass Artilleriegeschosse vom Kaliber 155mm und ggf. auch Flugkörper für das ukrainische Militär, welche die EU-Mitgliedstaaten bei der europäi-

⁹⁶ Für eine Übersicht über sämtliche, durch die EPF finanzierten Maßnahmen, siehe: <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/european-peace-facility/timeline-european-peace-facility/> (31.08.2023).

⁹⁷ Maletta, Giovanna/Héau, Lauriane, Funding Arms Transfers through the European Peace Facility. Preventing Risks of Diversion and Misuse, Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute, 2022, abrufbar unter: https://www.sipri.org/sites/default/files/2022-06/2206_supplying_weapons_through_the_epf_1.pdf (15.11.2023).

schen Verteidigungsindustrie gemeinsam beschaffen, mit EPF-Mitteln in Höhe von einer Milliarde Euro finanziert werden.⁹⁸ Diese beiden Beschlüsse stellen zwei der drei Säulen aus dem dreigleisigen Vorschlag der EU vom März 2023 zur „Beschleunigung der Lieferung und gemeinsamen Beschaffung von Munition für die Ukraine“ dar (zur dritten Säule, siehe unten). Darüber hinaus diskutieren EU-Mitgliedstaaten, ob im Rahmen der EPF ein spezieller „Ukraine Defence Fund“ eingerichtet werden soll, um die ukrainischen Streitkräfte für die kommenden vier Jahre mit bis zu 20 Milliarden Euro zu unterstützen.⁹⁹

(6.08) Auch wenn der Großteil der EPF-Mittel für die Ukraine aufgewendet wird, wurden auch andere Staaten bzw. deren Militär mit Geldern aus der Europäischen Friedensfazilität unterstützt. Im Jahr 2023 erhielten unter anderem die Streitkräfte in Jordanien (sieben Millionen Euro), Somalia (25 Millionen Euro), Nordmazedonien (neun Millionen Euro), Georgien (30 Millionen Euro), der Republik Moldau (40 Millionen Euro) und der Demokratischen Republik Kongo (20 Millionen Euro) EPF-finanzierte Ausstattungshilfe. Auch Niger steht auf dieser Liste. Das Land hatte bereits 2022 25 Millionen Euro aus dem EPF-Topf erhalten. Im März 2023 bewilligten die EU-Staaten dann weitere 40 Millionen aus der Friedensfazilität, um die militärischen Kapazitäten der nigrischen Streitkräfte zu stärken. Diese Mittel wurden unter anderem zur Anschaffung von Bodenmobilitäts-, Überwachungs-, IT- und Kommunikationsausrüstung bereitgestellt. Noch am 8. Juni 2023 – gut einen Monat vor dem Putsch des nigrischen Militärs gegen die demokratisch gewählte Regierung – beschlossen die EU-Staaten, Unterstützungsmaßnahmen im Umfang von 4,7 Millionen Euro, um den nigrischen Streitkräften militärische Ausrüstung bereitzustellen. Nach Angaben des Europäischen Rates handelt es sich dabei um Ausrüstung, die dazu konzipiert ist, tödliche Gewalt anzuwenden.¹⁰⁰

(6.09) Anfang Mai 2023 legte die Kommission einen Entwurf für die Verordnung zur Förderung der Munitionsproduktion (Act in Support of Ammunition Production, ASAP) vor. Anders als bei der EPF handelt es sich in diesem Fall um Gelder aus dem regulären EU-

⁹⁸ Für eine Übersicht über sämtliche, durch die EPF finanzierten Maßnahmen, siehe: <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/european-peace-facility/timeline-european-peace-facility/> (31.08.2023).

⁹⁹ EU member states to explore €20 billion war fund option for Ukraine, EURACTIV, 19. Juli 2023, abrufbar unter: <https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/eu-member-states-to-explore-e20-billion-war-fund-option-for-ukraine/> (26.09.2023).

¹⁰⁰ Rat der EU, Europäische Friedensfazilität: Rat nimmt zwei Maßnahmen zur Unterstützung der nigrischen Streitkräfte an, Pressemitteilung vom 08. Juni 2023, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2023/06/08/european-peace-facility-council-adopts-two-assistance-measures-to-support-the-nigerien-armed-forces/> (26.09.2023).

Haushalt. Das zeitlich bis zum 30. Juni 2025 begrenzte Instrument sieht ein Budget von 500 Millionen Euro vor.¹⁰¹ Mit ASAP soll die europäische Rüstungsindustrie unterstützt werden, um die Produktionskapazitäten für Munition und Flugkörper auf eine Million Stück pro Jahr hochzufahren. Die Ukraine soll dadurch weiterhin unterstützt und die nationalen Bestände der Mitgliedsstaaten nach den massiven Waffenlieferungen an die Ukraine wieder aufgefüllt werden.¹⁰² Der Vorschlag ist eine der drei Säulen des Plans zur „Beschleunigung der Lieferung und gemeinsamen Beschaffung von Munition für die Ukraine“, den die Außenminister:innen am 20. März 2023 verabschiedet haben.¹⁰³ Damit präsentierte die Kommission ASAP als Notfallmaßnahme. Thierry Breton, Kommissar für Binnenmarkt und Dienstleistungen, sprach bei der Vorstellung sogar davon, man müsse nun in den Modus der Kriegswirtschaft übergehen.¹⁰⁴

(6.10) Neben der finanziellen Unterstützung sieht der Kommissionsentwurf u. a. die Möglichkeit vor, zeitweise von bestehenden europäischen Regeln abweichen zu können, beispielsweise in Hinblick auf Umweltnormen.¹⁰⁵ Zudem wurde vorgeschlagen, die innereuropäische Verbringung von Munition, Flugkörpern und ihren Bestandteilen (ML3 und ML4) zu erleichtern, indem sie von der Genehmigungspflicht für die Verbringung zwischen Mitgliedstaaten ausgenommen werden. Zudem sieht der Entwurf eine starke Einschränkung der parlamentarischen Kontrolle vor. So wird das gesamte Instrument durch einen Durchführungsrechtsakt umgesetzt. Das bedeutet, dass das Europäische Parlament keinerlei Möglichkeit hat, die Art und Weise der Umsetzung des Instruments zu beeinflussen. Zudem wird die übliche achtwöchige Frist, in der nationale Parlamente auf eine angenommene EU-Rechtsvorschrift reagieren können, außer Kraft gesetzt.¹⁰⁶

¹⁰¹ Anschließend soll ASAP gemeinsam mit EDIRPA (European defence industry reinforcement through common procurement act) voraussichtlich zu EDIP werden, dem European Defence Investment Programme. ENAAT, News from the Brussels' Bubble, NBB #2023-05, 21. Juli 2023, abrufbar unter: https://enaat.org/wp-content/uploads/2023/07/ENAAT-NBB-2023-05_20.07.2023.pdf (05.09.2023), S. 3.

¹⁰² Europäische Kommission, Verteidigungssektor: 500 Mio. EUR und neue Maßnahmen, um rasch die Kapazitäten der EU-Verteidigungsindustrie zur Produktion von Munition auszubauen, Pressemitteilung vom 03. Mai 2023, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_23_2569 (05.09.2023).

¹⁰³ Rat der EU, Rat „Auswärtige Angelegenheiten“, 20. März 2023, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/fac/2023/03/20/> (05.09.2023).

¹⁰⁴ Breton, Thierry, Act in Support of Ammunition Production (ASAP), Press conference by Commissioner Thierry Breton, Pressemitteilung vom 03. Mai 2023, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_2617 (05.09.2023).

¹⁰⁵ Der Entwurf nennt in diesem Zusammenhang beispielsweise die Europäische Chemikalienverordnung (REACH-Verordnung) und die EU-Verordnung über fluorierte Treibhausgase.

¹⁰⁶ ENAAT, Fact-sheets, EC proposal for the Act in Support of Ammunition Production (ASAP), summary of the main provisions, 08. Mai 2023, abrufbar unter: https://enaat.org/wp-content/uploads/2023/06/ASAP_MainProvisionsSummary_08.05.23.pdf (05.09.2023).

In der Position der Mitgliedsstaaten zum Vorschlag der Kommission werden diese Aspekte größtenteils erhalten. Die Mitgliedsstaaten lehnen lediglich die Erleichterung inhereuropäischer Verbringungen ab. Zudem lehnen sie die Vorschläge der Kommission ab, ein *mapping* der Rüstungsunternehmen in Europa und ihrer Kapazitäten durchzuführen und in Extremfällen auf den Vorrang von Aufträgen bei Firmen zu bestehen.¹⁰⁷ Das dritte am EU-Gesetzgebungsprozess beteiligte Organ – das Europäische Parlament – genehmigte den Plan ohne maßgebliche Änderungen und mit überwältigender Mehrheit (505 Ja-Stimmen, 21 Enthaltungen und 56 Gegenstimmen) Mitte Juli 2023. Die ASAP-Verordnung trat anschließend Ende Juli in Kraft. Damit liegen zwischen dem Kommissionsvorschlag und dem Inkrafttreten der Verordnung weniger als drei Monate. Laut dem European Network Against Arms Trade (ENAAAT) das möglicherweise schnellste Verfahren in der Geschichte der EU.¹⁰⁸

Bewertung

(6.11) Die EPF bleibt aus Sicht der GKKE ein problematisches Instrument. Die Europäische Union war bis 2016 eine überwiegend zivilorientierte Zusammenkunft von Staaten, die nie eine Finanzierung von Rüstungsexporten vorsah. Nun hilft ein Finanzierungsmechanismus der EU dabei, auch Waffen und Rüstungsgüter an Länder in Krisenregionen zu liefern. Das mag in bestimmten Fällen legitim sein. Angesichts des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine ist es aus Sicht der GKKE gegenwärtig ethisch vertretbar, dass sich die Mitgliedstaaten der EU dazu entschlossen haben, große Teile der bislang verausgabten EPF-Mittel zur Finanzierung von Rüstungslieferungen an die Ukraine einzusetzen, um die Ukraine bei der Ausübung ihres Rechts auf Selbstverteidigung zu unterstützen (vergleiche Kapitel 5.2 des vorliegenden Berichts). In anderen Fällen hingegen sind solche Lieferungen hoch problematisch. Dann etwa, wenn der Regierung des Empfängerlandes eine grundlegende Legitimität durch die Bevölkerung fehlt, und insbesondere, wenn die staatlichen Sicherheitskräfte für massive Menschenrechtsverletzungen verantwortlich sind. Mit welchen Risiken solche Waffenexporte verbunden sind, macht nicht zuletzt auch der Militärputsch in Niger im Juli 2023 deutlich. Niger galt westlichen Regierungen lange als vermeintlicher „Stabilitätsanker“ in der Sahel-Region – vor allem nachdem bereits die Regierungen in Guinea (2021), Mali (2021) und

¹⁰⁷ Council of the European Union, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on establishing the Act in Support of Ammunition Production ('ASAP') - Mandate for negotiations with the European Parliament, 23. Juni 2023, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/media/65226/st11011-en23.pdf> (05.09.2023), S. 31-37.

¹⁰⁸ ENAAAT, News from the Brussels' Bubble, NBB #2023-05, 21. Juli 2023, abrufbar unter: https://enaat.org/wp-content/uploads/2023/07/ENAAAT-NBB-2023-05_20.07.2023.pdf (05.09.2023), S. 2.

Burkina Faso (2022) vom Militär entmachtet wurden – und wurde deshalb militärisch unterstützt; auch aus Mitteln der EPF. Doch am 26. Juli 2023 wurde die demokratisch gewählte Regierung in Niger vom Militär abgesetzt und der Anführer der Präsidentschutzgarde erklärte sich kurzerhand selbst zum Staatschef. Die EPF-finanzierte Ausrüstungshilfe für Niger kommt nun der Militärjunta dort zugute. Die GKKE hatte, gestützt auf diverse Studien,¹⁰⁹ wiederholt vor den Risiken der Ausstattungshilfe von Militärs in von Unsicherheit und Fragilität gekennzeichneten Staaten, wie etwa Mali oder Niger, gewarnt.¹¹⁰

(6.12) Angesichts der Risiken militärischer Unterstützung in solchen Kontexten hält die GKKE die fortbestehende Intransparenz der EPF für völlig unangemessen. Die Risikoanalysen des Europäischen Auswärtigen Dienstes für die Unterstützungsleistungen aus EPF-Mitteln bleiben genauso geheim, wie die Bedingungen, auf die sich die EU und die Empfängerländer geeinigt haben. Die Öffentlichkeit erfährt nicht, welche Waffen und Ausrüstungsgegenstände mit finanzieller Hilfe durch die EPF geliefert werden. Die GKKE fordert deshalb die Bundesregierung erneut dazu auf, im Rat der EU darauf zu drängen, dass öffentlich gemacht wird, um welche Waffen und militärischen Ausrüstungen es sich handelt, wenn diese aus Mitteln der EPF finanziert werden. Immer, wenn die Mitgliedstaaten eine Entscheidung für eine EPF-finanzierte Lieferung von Waffen oder Rüstungsgütern treffen, sollten sie dafür eine öffentliche Begründung abgeben, in der sie darlegen, inwieweit die finanzierten Lieferungen mit den Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes vereinbar sind. Die spärlichen Informationen, die darüber in den entsprechenden Ratsbeschlüssen und Presseerklärungen der EU veröffentlicht werden, reichen nicht aus. Darüber hinaus hält es die GKKE nach wie vor für geboten, dass die EU Strukturen aufbaut, um für EPF-finanzierte Rüstungsgüter effektive Endverbleibskontrollen vor Ort durchzuführen und die sichere Verwaltung von Waffen und Munition in den Empfängerländern zu unterstützen. Soll die EPF das Demokratiedefizit der EU nicht

¹⁰⁹ Siehe zum Beispiel: Guiryanan, Olivier et al., *European security assistance. The search for stability in the Sahel*, London: Saferworld, 2021; oder Maletta, Giovanna/Héau, Lauriane, *Funding Arms Transfers through the European Peace Facility. Preventing Risks of Diversion and Misuse*, Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute, 2022, abrufbar unter: https://www.sipri.org/sites/default/files/2022-06/2206_supplying_weapons_through_the_epf_1.pdf (15.11.2023).

¹¹⁰ Siehe zum Beispiel GKKE-Rüstungsexportbericht 2018, Berlin 2019, S. 82ff.

weiter verstärken, muss auch die Einbeziehung des Europäischen Parlaments in den Genehmigungs-, Risikoabschätzungs- und Kontrollprozess der EPF ermöglicht werden.¹¹¹

(6.13) ASAP wurde als Notfallmaßnahme im Kontext des Ukraine-Kriegs präsentiert. Doch die Folgen von ASAP gehen weit über den Ukraine-Krieg hinaus. So kann die in der Verordnung eingestandene Ausnahmemöglichkeit, von bestehenden EU-Regeln, beispielsweise in puncto Umweltnormen bei der Herstellung, abzuweichen, problematische Präzedenzfälle schaffen. Umso erstaunlicher ist diese Möglichkeit vor dem Hintergrund offensiv beworbener Kampagnen der Rüstungsindustrie in Europa, sich selbst als nachhaltig darzustellen, um sich Zugang zu Finanzmitteln zu sichern. ASAP hilft der europäischen Rüstungsindustrie dabei, eine Million Stück Munition und Flugkörper pro Jahr zu produzieren. Die GKKE schließt sich der Einschätzung von ENAAT an, dass es äußerst problematisch ist, dass mit dieser Unterstützung nicht einmal ein *mapping* einhergeht, mit dem sichergestellt werden könnte, dass die Förderung dort ankommt, wo sie vermeintlich gebraucht wird. Rüstungsunternehmen wird im Namen der Unterstützung der Ukraine eine Förderung zugesprochen, auf die Möglichkeit vorrangiger Aufträge wird jedoch verzichtet. Es steht den Rüstungsunternehmen also weiterhin frei, selbst zu entscheiden, an wen die geförderte Mehrproduktion verkauft wird. ENAAT spricht in diesem Zusammenhang von der Subventionierung der Produktion von Munition und Raketen ohne irgendeine Form von Einschränkung oder Kontrolle.¹¹²

Der Vorschlag der Kommission, bei innereuropäischen Verbringungen von Munition, Flugkörpern und ihren Bestandteilen (ML₃ und ML₄) auf die Genehmigungspflicht zu verzichten, konnte sich nicht bei den Mitgliedsstaaten durchsetzen. Dies hätte einen massiven Kontrollverlust in Hinblick auf Re-Exporte bedeutet. Dass die Mitgliedsstaaten diesen Aspekt nicht mittragen, ist jedoch wahrscheinlich nicht einem erhöhten Interesse an einer restriktiven Kontrolle geschuldet. Vielmehr scheint es darum zu gehen, die nationalstaatliche Kompetenz im Rüstungsexportbereich gegenüber der Kommission zu unterstreichen.

¹¹¹ Diese Forderungen der GKKE stützen sich auf: Hauk, Stella/Mutschler, Max, Five ways to make the European Peace Facility a role model for arms export control, Bonn: Bonn International Centre for Conversion, 2020 (BICC Policy Brief 6/2020); Maletta, Giovanna/Héau, Lauriane, Funding arms transfers through the European Peace Facility. Preventing risks of diversion and misuse, Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute, 2022, abrufbar unter: https://www.sipri.org/sites/default/files/2022-06/2206_supplying_weapons_through_the_epf_1.pdf (15.11.2023).

¹¹² ENAAT, ENAAT alerts MEPs: The ASAP regulation is turning into a subsidy for the proliferation of munitions and missiles around the world, 3. Juli 2023, abrufbar unter: https://enaat.org/wp-content/uploads/2023/07/230103_ASAP_ENAAT_OL-to-MEPs_03.07.2023_EN.pdf (05.09.2023), S. 1.

(6.14) Nichtsdestotrotz gibt es keinerlei Garantien, dass die durch ASAP geförderte Mehrproduktion nicht in Konfliktgebieten auf der ganzen Welt enden, insbesondere wenn der Krieg in der Ukraine vorbei ist. Aus Sicht der GKKE ist diese Entwicklung höchst problematisch und umso besorgniserregender vor dem Hintergrund, dass das beschleunigte Verfahren kaum Raum für eine kritische Debatte geboten hat. Die Einigung wurde im Rekordtempo erzielt und selbst die Möglichkeit, dass nationale Parlamente auf die neue EU-Rechtsvorschrift reagieren können, ausgesetzt. Zudem hat das Europäische Parlament auf seine Aufsichtsfunktion verzichtet. Damit setzt sich ein zutiefst besorgniserregender Trend fort, der seit 2017 im Bereich der Rüstungsförderung besteht und von der GKKE scharf kritisiert wird.¹¹³

6.3 Review des Gemeinsamen Standpunkts 2024

(6.15) Neben der weiterhin besorgniserregenden Exportpraxis der Mitgliedsstaaten (siehe Kapitel 6.1), setzt sich auch die Hinwendung der EU zu Rüstungsfragen, die mit der Förderung europäischer Rüstungsk Kooperationen einhergeht, unvermindert fort.¹¹⁴ Während die Verwendung des Gemeinschaftshaushalts für militärische und verteidigungspolitische Aktivitäten im Lichte der europäischen Verträge höchst umstritten ist,¹¹⁵ wendet die EU mittlerweile mindestens 1,2 Prozent des mehrjährigen Finanzrahmens für den Bereich „Sicherheit und Verteidigung“ auf. Die EU investiert seit 2016 Milliardenbeträge in die Förderung der Rüstungsindustrie, beispielsweise über den Europäischen Verteidigungsfonds (EDF) (acht Mrd. Euro, 2021-2027), die Verordnung zur Förderung der Munitionsproduktion (ASAP) (500 Mio., 2023-2025) (siehe Kapitel 6.2 dieses Berichts), aber auch durch einen erleichterten Zugang zu den meisten europäischen Strukturfonds.¹¹⁶ Diese Förderung und Stärkung der europäischen Rüstungs-

¹¹³ So wird auch der Europäische Verteidigungsfonds mit Durchführungsrechtsakten durchgeführt, durch die die parlamentarischen Kontrollen stark eingeschränkt sind. Vgl. GKKE-Rüstungsexportbericht 2019, Berlin 2020, S. 83.

¹¹⁴ Vgl. GKKE-Rüstungsexportbericht 2022, Berlin 2022, S. 102-108.

¹¹⁵ Ein Rechtsgutachten von 2018 hält den Verteidigungsfonds beispielsweise für illegal. Im Jahr 2021 hat die Bundestagsfraktion der Linken eine Organklage gegen den Fonds beim Bundesverfassungsgericht eingereicht. Juristen halten EU-Verteidigungsfonds für illegal, Spiegel Online, 10. Dezember 2018, abrufbar unter <https://www.spiegel.de/politik/ausland/ruestung-eu-verteidigungsfonds-laut-gutachten-illegal-a-1242792.html> (15.09.2023) und Linke klagt gegen Europäischen Verteidigungsfonds, Zeit Online, 13. Juni 2021, abrufbar unter: https://www.zeit.de/news/2021-06/13/linke-klagt-gegen-europaeischen-verteidigungsfonds?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F (15.09.2023).

¹¹⁶ Europäisches Parlament, Budgetary aspects of EU defence policy, BRIEFING Requested by the BUDG Committee, Juli 2023, abrufbar unter: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/752384/IPOL_BRI\(2023\)752384_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/752384/IPOL_BRI(2023)752384_EN.pdf) (07.09.2023).

dustrie und Rüstungszusammenarbeit wird bisher nicht von einer Stärkung der europäischen Rüstungsexportkontrolle begleitet. Bemühungen innerhalb der EU, die selbst gegebenen Maßstäbe des Gemeinsamen Standpunkts für Rüstungsexporte entscheidend zu verschärfen und neue institutionelle Regelungen für die Kontrolle ihrer kohärenten Einhaltung vorzuschlagen, waren in den letzten Jahren kaum erkennbar.¹¹⁷ Vielmehr setzt sich die inkonsequente und inkohärente Anwendung der Kriterien durch die Mitgliedsstaaten fort. Obwohl die Kriterien für alle gleichermaßen gelten, werden sie unterschiedlich interpretiert und umgesetzt.

(6.16) Aktuell befinden sich die Mitgliedsstaaten über die zuständige Ratsarbeitsgruppe COARM (Council Working Group on Conventional Arms Exports) im dritten Review-Prozess des Gemeinsamen Standpunkts für Rüstungsexporte, der 2022 startete und bis Ende 2024 abgeschlossen sein soll. Die letzte Überprüfung, die 2019 beendet wurde, wurde den Erwartungen im Sinne einer restriktiven Rüstungsexportkontrolle nicht gerecht. Die Einführung einer Berichtsfrist und die Bereitstellung des EU-Jahresberichts als durchsuchbare Online-Datenbank sind Beispiele für die wenigen Entwicklungen, auf die sich die Mitgliedstaaten geeinigt haben. Es wurden weder die Kriterien verschärft noch institutionelle Regelungen zur Förderung einer kohärenten Anwendung der bestehenden Kriterien vorgeschlagen.¹¹⁸ Mit dem Review bis Ende 2024 bietet sich nun die Chance, diese Schwachstellen der EU-Rüstungsexportkontrolle zu beheben.

(6.17) In Hinblick auf die derzeit laufende Überprüfung sind einige Eckpunkte des Prozesses öffentlich. So ist bekannt, dass drei Fokusgruppen etabliert wurden. Eine zum Thema „Gemeinsam produzierte militärische Güter“, eine weitere zur „Weiteren Harmonisierung“ sowie eine dritte zum Thema „Herausforderung bei der Durchsetzung“. Informationen darüber, was substantiell in diesen Fokusgruppen zwischen den Mitgliedsstaaten diskutiert wird, sind jedoch öffentlich kaum bekannt.

Bewertung

(6.18) Die GKKE bedauert, dass bisher kaum eine substantielle öffentliche Diskussion zur Überprüfung des Gemeinsamen Standpunkts stattfindet. Die GKKE fordert die Bundesregierung deshalb auf, sich innerhalb COARMs für die Veröffentlichung von Positi-

¹¹⁷ Eine Ausnahme stellt der im Oktober 2021 von einer Gruppe von Abgeordneten der Fraktion Die Grünen/EFA im Europäischen Parlament eingebrachte Vorschlag zu einer EU-Verordnung zur Rüstungsexportkontrolle dar, der jedoch seitdem nicht weiter vorangeschritten ist. Siehe GKKE-Rüstungsexportbericht 2022, Berlin 2022, S. 102-108.

¹¹⁸ Siehe GKKE-Rüstungsexportbericht 2019, Berlin 2020, S. 83-84.

onspapieren der Fokusgruppen einzusetzen. Dies würde der Transparenz und dem konstruktiven, zielgerichteten Dialog dienen. Ebenso bedauerlich ist es aus Sicht der GKKE, dass das Europäische Parlament im Jahr 2023 bislang (Redaktionsschluss: 21.11.2023) keine Entschließung zur Umsetzung des Gemeinsamen Standpunktes verabschiedet hat und somit eine Chance nicht wahrnimmt, die Umsetzung des Gemeinsamen Standpunktes durch die Mitgliedsstaaten einer kritischen Überprüfung zu unterziehen und seine Erwartungen an den Review-Prozess zu formulieren.¹¹⁹

(6.19) Die GKKE beobachtet die Entwicklungen der Rüstungsexportpolitik auf europäischer Ebene weiterhin mit Sorge und wiederholt ihre Forderung nach einer strengeren Exportkontrolle auf der EU-Ebene.¹²⁰ Die mit finanziellen Mitteln vorangetriebene Rüstungszusammenarbeit wird nicht durch eine koordinierte, ganz zu schweigen von einer restriktiven Rüstungsexportkontrolle begleitet. Dass der EDF und ASAP auf der EU-Zuständigkeit für Industriefragen beruhen und dem EU-Binnenmarktkommissar unterliegen, verfestigt den Eindruck, dass die EU-Kommission Rüstungsexportpolitik lediglich als industriepolitisches Instrument begreift. Es entsteht der Eindruck, dass die EU die notwendige Kohärenz in der europäischen Rüstungsexportkontrolle als Anpassung an die laxesten Exportpraktiken interpretiert.

(6.20) Bei der Überprüfung des Gemeinsamen Standpunktes sollte es aus Sicht der GKKE deshalb vor allem um zwei Aspekte gehen: Einerseits um die Verschärfung der einzelnen Kriterien und andererseits um die Suche nach innovativen Wegen, um eine strenge, kohärente Anwendung der Kriterien zu erhöhen. Aus Sicht der GKKE müssen in beiden Feldern zentrale Fortschritte erzielt werden. In Hinblick auf die Verschärfung der Kriterien hat die GKKE bereits Vorschläge unterbreitet. Dazu sollte beispielsweise gehören, dass der unterschiedlichen Gewichtung der Kriterien entgegengewirkt wird.¹²¹ Auch zur institutionellen Ausgestaltung für die kohärente restriktive Umsetzung bestehender Regeln hat die GKKE bereits umfangreiche Vorschläge unterbreitet.¹²²

(6.21) Bezüglich der im Rahmen des Review-Prozesses eingerichteten Fokusgruppen ist eine detaillierte Bewertung aufgrund der aktuellen Informationslage nur schwer möglich. Aus Sicht der GKKE sollte sich die Diskussion jedoch im Sinne einer restriktiven

¹¹⁹ Beispielsweise im Jahr 2018 hat das EP diese Chance wahrgenommen. Siehe GKKE-Rüstungsexportbericht 2019, Berlin 2020, S. 81-82.

¹²⁰ Siehe zum Beispiel GKKE-Rüstungsexportberichte 2019, 2020, 2021 und 2022.

¹²¹ Siehe zum Beispiel GKKE-Rüstungsexportbericht 2018, Berlin 2019, S. 106-107.

¹²² Siehe zum Beispiel GKKE-Rüstungsexportbericht 2019, Berlin 2020, S. 84-89; Kehne, Charlotte, Taking the initiative, The European Parliament and EU arms export controls, Bonn: Bonn International Centre for Conversion, 2019 (BICC Policy Brief 10/2019); GKKE-Rüstungsexportbericht 2022, Berlin 2022, S. 102-108.

Rüstungsexportkontrolle im Rahmen der folgenden Prämissen bewegen. In der Fokusgruppe zur „Weiteren Harmonisierung“, sollte die Bundesregierung darauf hinarbeiten, dass Harmonisierung nicht als Anpassung an die laxesten Exportpraktiken fehlinterpretiert wird. Stattdessen sollte eine Harmonisierung primär mit der konsequenten Einhaltung der bestehenden Kriterien des Gemeinsamen Standpunkts für Rüstungsexporte und der Verbesserung der institutionellen Kontrolle zu deren Einhaltung einhergehen. Gleiches sollte als Prämisse für die Fokusgruppe zu „Gemeinsam produzierten militärischen Güter“ gelten. Solange dies nicht geschehen ist, fordert die GKKE die Bundesregierung dazu auf, sich ein Veto-Recht bei europäischen Kooperationsprojekten zu erhalten. Andernfalls besteht die Gefahr, dass bestehende EU-Kriterien untergraben und konterkariert werden. Diese Forderung erhob die GKKE bereits im Rahmen der Diskussion rund um das auf den Aachener Vertrag aufbauende Abkommen zwischen Deutschland, Frankreich und Spanien sowie den Eckpunktentwurf für ein deutsches Rüstungsexportkontrollgesetz, die einen problematischen, weitgehenden Veto-Verzicht vorsehen.¹²³ Für eine restriktive Rüstungsexportkontrolle ist auch die Fokusgruppe „Herausforderung bei der Durchsetzung“ besonders bedeutsam. Die GKKE gibt zu bedenken, dass dabei nicht nur die Durchsetzung nach dem Export, beispielsweise in Form eines europäisch einheitlichen Vorgehens zu Post-Shipment-Kontrollen, sondern auch die Durchsetzung und Einhaltung der bestehenden Kriterien vor dem Export im Fokus stehen sollten.

(6.22) Abschließend betont die GKKE, dass die Verbesserung der Rüstungsexportkontrolle auf europäischer Ebene zusätzlich zur Verbesserung der Kontrolle auf nationaler Ebene vorangetrieben werden muss. Auf beiden Ebenen sieht die GKKE erheblichen Verbesserungsbedarf im Sinne einer restriktiven Kontrolle; diese Ebenen dürfen nicht gegeneinander ausgespielt werden. Die GKKE betont, dass es sich bei einer restriktiven europäischen und nationalen Exportkontrolle nicht um ein „entweder – oder“, sondern um ein sich gegenseitiges befruchtendes „sowohl – als auch“ handeln muss.

6.4 Supranationale Rüstungsexportkontrolle? Europäische Gemeinschaftsprojekte und EU-Recht

(6.23) Während eine Europäisierung der Rüstungsindustrie voranschreitet – Firmen wie Airbus oder der neue deutsch-französische Panzerbauer KNDS sind Beispiele für eine verstärkte Kooperation europäischer Rüstungsunternehmen – gibt es bislang nur sehr begrenzt wirksame gesamteuropäische Regelungen bei der Kontrolle von Rüstungsexporten. Die EU-Mitgliedsstaaten pochen hier demonstrativ auf ihre Souveränität und

¹²³ Siehe zum Beispiel GKKE-Rüstungsexportbericht 2019, Berlin 2020, S. 61-64 und GKKE-Rüstungsexportbericht 2022, Berlin 2022, S. 74-75.

sind nicht bereit, Entscheidungsbefugnisse abzugeben. Zwar sind seit Anfang der 1990er Jahre einige Regelungen geschaffen worden; deren Ausgestaltung obliegt aber den EU-Mitgliedsstaaten, die den Export von Waffen sehr unterschiedlich handhaben. Wir beobachten also eine zunehmende Kooperation bei Streitkräften und Industrie sowie einen Kompetenzzuwachs Brüssels im Bereich der Rüstungsindustrie, aber eine weitgehende Ausklammerung der Exportkontrolle von dieser Europäisierung.

(6.24) Immerhin kündigt die Ampel-Regierung in ihrer Koalitionsvereinbarung eine Initiative für eine EU-Rüstungsexportverordnung an, die verbindlichere Regeln für eine restriktive Rüstungsexportpolitik auf EU-Ebene schaffen will.¹²⁴ Gegenwärtig ist jedoch noch unklar, wie ein solches Gesamtprojekt der harmonisierten EU-Exportkontrolle ausgestaltet werden kann. Die Diskussion steht am Anfang und es ist unklar, welche Integrationstiefe bei dem Weg zu einer gemeinsamen Rüstungsexportpolitik erreicht werden soll oder kann. Auf nationaler, wie auf EU-Ebene, gibt es Bestrebungen in Richtung einer unionsweit gültigen Rüstungsexportkontrollregelung, die über den Gemeinsamen Standpunkt hinausgeht. Daneben werden multinationale Rüstungsvorhaben immer häufiger von projektbezogenen Sonderabkommen geregelt. Im Folgenden wird erörtert, inwieweit ein nationales Rüstungsexportkontrollgesetz, wie es im Koalitionsvertrag der Ampel-Regierung vorgesehen ist, im Wettbewerb der Regelungskonkurrenz mittel- und längerfristig Sinn hat bzw. inwieweit die Wirksamkeit nationaler Regelungen in der Breite wie in der Tiefe eingeschränkt wird.

(6.25) Von den Antworten auf diese Fragen hängt es ab, ob man multi- oder supranationale Rüstungsexportregelungen für wünschenswert halten kann. Wenn für die EU insgesamt ein nennenswerter begrenzender oder disziplinierender Effekt das Ergebnis übernationaler Regelungen wäre, könnte eine Einschränkung oder gar faktische Nachrangigkeit nationaler Regeln hinnehmbar sein. Wenn aus politischen wie rechtlichen Gründen ersteres wenig wahrscheinlich bis unerreichbar ist, dann dürfen Verbesserungen bei der Rüstungsexportkontrolle auf nationaler Ebenen nicht unter Verweis auf die EU blockiert werden.

Rechtliche Grundlagen

(6.26) Auf Ebene der Europäischen Verträge stellt Art. 346 (Abs. 1 lit. b) des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV) die zentrale Norm dar:

¹²⁴ Bundesregierung, Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, S. 146.

„Jeder Mitgliedstaat kann die Maßnahmen ergreifen, die seines Erachtens für die Wahrung seiner wesentlichen Sicherheitsinteressen erforderlich sind, soweit sie die Erzeugung von Waffen, Munition und Kriegsmaterial oder den Handel damit betreffen; diese Maßnahmen dürfen auf dem Gemeinsamen Markt die Wettbewerbsbedingungen hinsichtlich der nicht eigens für militärische Zwecke bestimmten Waren nicht beeinträchtigen“.¹²⁵

Die Auslegung der Norm, aus der sich der Spielraum nationaler Rüstungsexportregelungen ergibt, ist umstritten. Einige sehen in der Norm die Begründung einer parallelen oder geteilten Kompetenz von Union und Mitgliedstaaten im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik unter sicherheitspolitischen Aspekten. Danach ließe die Ermöglichung von unilateralen Schutzmaßnahmen der Mitgliedstaaten die ausschließliche Zuständigkeit der EU gemäß Art. 3 (Abs. 1 lit. e) AEUV in Verbindung mit Art. 207 AEUV unberührt, begründet in dem von Art. 346 AEUV erfassten Bereich jedoch eine geteilte Zuständigkeit von EU und Mitgliedstaaten. Andere sehen in der Norm die Grundlage für ein nationales Abweichen von den Bestimmungen des Unionsrechts. Ungeachtet dieser Auslegungsstreitigkeiten besteht insoweit Einigkeit, dass Art. 346 (Abs. 1 lit. b) AEUV den Mitgliedstaaten den Erlass von nationalen Regelungen im Bereich des Rüstungsexports unter Abweichung von den Vorgaben des Unionrechts ermöglicht. Es spricht deshalb viel dafür, dass nationale Maßnahmen, die den Handel mit Rüstungsgütern betreffen, begrenzen oder ermöglichen, unter den Voraussetzungen des Art. 346 (Abs. 1 lit. b) AEUV durch die Mitgliedstaaten vorgenommen werden können.¹²⁶

(6.27) Eine Beschränkung der Befugnis der Mitgliedstaaten dürfte in dem von Art. 346 (Abs. 1 lit. b) AEUV erfassten Bereich zur Einführung nationaler Regelungen zum Export von Rüstungsgütern bestehen, soweit die EU von ihren Zuständigkeiten in diesem Bereich Gebrauch gemacht hat und hierdurch ein eigenständiges Handeln der Mitgliedstaaten gemäß Art. 2 Abs. 2 S. 2 AEUV gesperrt wäre. Dies ist zum einen der Fall bei der Richtlinie 2009/43/EG zur Vereinfachung der innergemeinschaftlichen Verbringung von Verteidigungsgütern. Die Richtlinie dient der Harmonisierung der entsprechenden Vorschriften und Verfahren (vgl. Art. 1 Abs. 1 RL 2009/43/EG). Dies betrifft insbesondere das Genehmigungsverfahren für die Verbringung dieser Güter (vgl. Art. 4 ff. RL 2009/43/EG).¹²⁷ Zum anderen ist dies der Fall beim Gemeinsamen Standpunkt 2008/944/GASP betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern. Dieser verpflichtet die Mitgliedstaaten zur wirksamen

¹²⁵ Vgl. Art. 296 Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft/heute Art. 346 AEUV.

¹²⁶ Vgl. Deutscher Bundestag, Rüstungsexport im Recht der Europäischen Union, Berlin 2018.

¹²⁷ Dazu im Einzelnen GKKE-Rüstungsexportbericht 2013, Bonn/Berlin 2015, S. 130ff.

Waffenausfuhrkontrolle sowie zur Überprüfung von Anträgen auf Ausfuhrgenehmigung für die in der Gemeinsamen Militärgüterliste (Art. 12 Gemeinsamer Standpunkt 2008/944/GASP) aufgeführten Gegenstände anhand der in Art. 2 des Gemeinsamen Standpunkts aufgeführten Kriterien.¹²⁸ Obgleich Beschlüsse wie der Gemeinsame Standpunkt nach Art. 25 (b ii) des Vertrags über die Europäische Union (EUV), in Verbindung mit Art. 288 IV AEUV in all ihren Teilen verbindlich sind, wird der Anwendungsvorrang und die unmittelbare Anwendbarkeit dieser Regelung in der rechtswissenschaftlichen Literatur vielfach verneint. Jedenfalls begründet Art. 29 S. 2 EUV für die Mitgliedstaaten eine Rechtspflicht, ihre nationale Außen- und Sicherheitspolitik an dem Gemeinsamen Standpunkt des Rates auszurichten.¹²⁹

Gemeinschaftsprojekte im Rüstungsbereich

(6.28) Ein weiterer Bereich von Rüstungsexporten, die nicht oder nicht allein den nationalen Rüstungsexportkontrollvorschriften unterliegen, sind die sog. Gemeinschaftsprojekte. Das sind regierungsamtlich anerkannte bi- oder multinationale Entwicklungs- und Fertigungsprogramme für Rüstungsgüter, d. h. Entwicklungs- und Fertigungsoperationen für Rüstungsgüter zur Ausstattung der Streitkräfte der an den Gemeinschaftsprogrammen beteiligten Nationen (sog. Programmationen oder auch GP-Staaten). Dabei stützen sich die Programmationen in der Regel auf ihre nationale Industrie. Grundlage ist immer eine zwischenstaatliche Vereinbarung unter Beteiligung eines deutschen Bundesministeriums sowie einer oder mehrerer ausländischer Regierungsstellen. Es kann sich dabei um zwischenstaatliche Abkommen für gemeinsame Vorhaben, Regierungsaufträge anderer Nationen an die deutsche Industrie als Hauptauftragnehmer oder um vertragliche vereinbarte industrielle Kooperationen handeln.¹³⁰

(6.29) Als „klassische“ Projekte im Interesse der Bundesregierung gelten zwischenstaatliche Vereinbarungen des deutschen Bundesministers der Verteidigung mit Verteidigungsminister:innen anderer (NATO-)Länder zur Entwicklung neuer Waffensysteme mit einer finanziellen staatlichen Beteiligung. Aber auch wirtschaftliche Interessen oder die Gewinnung oder Erhaltung bestimmter Fähigkeiten in Deutschland können eine Veranlassung für die Anerkennung als Gemeinschaftsprojekt sein. Grundvoraussetzung für eine solche Anerkennung ist ein staatliches Interesse der Bundesregierung an dem Vorhaben. Das BAFA erkennt Gemeinschaftsprojekte dann an und vergibt eine Programm-/ Projektnummer. Daneben besteht für das BAFA die Möglichkeit, auch sonstige private Kooperationsprojekte deutscher Unternehmen mit ausländischen Firmen

¹²⁸ Eingehender GKKE-Rüstungsexportbericht 2013, Bonn/Berlin 2015, S. 118ff.

¹²⁹ Vgl. Wortlaut Art. 29 EUV Satz 2: „Die Mitgliedstaaten tragen (lediglich, Anm. GKKE) dafür Sorge, dass ihre einzelstaatliche Politik mit den Standpunkten der Union in Einklang steht“.

¹³⁰ Vgl. zum Folgenden auch GKKE-Rüstungsexportbericht 2019, Berlin 2020, S. 61 ff.

zur Entwicklung oder Fertigung von Rüstungsgütern unter engen Voraussetzungen als Kooperationsprojekte anzuerkennen. Private Kooperationen können anerkannt werden, wenn ein Bündnisinteresse besteht und weitere Voraussetzungen, wie z. B. die Teilung der finanziellen Lasten und eine substantielle Beteiligung aller Partner, erfüllt sind. Grundsätzlich können Kooperationsprojekte mit Partnern aus Staaten der EU, der NATO und aus der NATO gleichgestellten Staaten (Australien, Japan, Neuseeland und der Schweiz) anerkannt werden. Die Anerkennung eines Kooperationsprojekts mit Partnern aus anderen Staaten ist in begründeten Einzelfällen möglich.

(6.30) Oft strittig und klärungsbedürftig ist die Frage, wer bei Gemeinschaftsprojekten alles einer Exportgenehmigung zustimmen muss. Hier hatte das Wirtschaftsministerium in seinem Entwurf vom Herbst 2022 für Eckpunkte zu einem Rüstungsexportkontrollgesetz (siehe Kapitel 5.1) vorgeschlagen, dass bei europäischen Gemeinschaftsprojekten wie etwa dem A400M oder dem Eurofighter unter den beteiligten Herstellernationen mit Mehrheit über einen Export entschieden wird – je nach Anteil am fraglichen Rüstungsgut. Eine Regelung in diese Richtung ist schon mit dem Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik vom Oktober 2019 für deutsch-französische Gemeinschaftsprojekte im Rüstungsbereich vereinbart worden. Danach kann gegen Exportvorhaben, die einer der beiden Partner favorisiert, nur Widerspruch eingelegt werden, wenn ein Partner „seine nationale Sicherheit oder seine unmittelbaren Interessen dadurch beeinträchtigt“ sieht.¹³¹ Ein Veto einzulegen gegen Exportwünsche und Geschäfte der französischen Rüstungspartner dürfte damit außerordentlich erschwert sein. Allerdings sind deutsche Komponenten aus technologischen Gründen vielfach unentbehrlich für ein Gesamtprodukt. Die Drohung mit einer Entwicklung ohne deutsche Beteiligung („German free“), die dann ja auch ohne deutsche Finanzmittel und ohne den Kunden Bundeswehr auskommen müsste, dürfte häufig ins Leere laufen.

Europäische Rüstungsexportkontrolle

(6.31) Einen konkreten Vorschlag für eine stärkere Europäisierung der Rüstungsexportkontrolle haben Teile der Fraktion Die Grünen/EFA im Europäischen Parlament bereits

¹³¹ Vgl. Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Französischen Republik über Ausfuhrkontrollen im Rüstungsbereich vom 23. Oktober 2019; vgl. Nassauer, Otfried, Rüstungsexport: Deutsch-Französische Erleichterungen, 24. Oktober 2019, abrufbar unter: https://www.bits.de/public/unv_a/original-241019.htm (24.10.2023).

2021 vorgelegt.¹³² Danach würde die endgültige Entscheidungsbefugnis bei den Mitgliedstaaten bleiben, die jeder Rüstungsexportentscheidung zu Grunde liegende Risiko einschätzung sowie die Überwachung der Regeln und die Endverbleibskontrolle aber auf EU-Ebene institutionalisiert. Sanktionsmöglichkeiten wären der Ausschluss von der Förderung aus dem EU-Verteidigungsfond und eine Klage beim EuGH.

(6.32) Bei der Skizzierung eines solchen europäischen Rüstungsexportkontrollregimes steht unweigerlich auch die Überprüfung des oben bereits erwähnten Artikels 346(b) AEUV im Raum, der derzeit den Mitgliedsstaaten umfassende Rechte zum Alleingang einräumt. Hierbei bestehen zwei Optionen: Entweder erhält die EU direkte Entscheidungsbefugnisse oder sie nimmt eine übergeordnete Rolle ein, durch die sie bei Verstößen sanktionieren kann.¹³³ Zahlreiche Fragen müssten jedoch noch beantwortet werden: Inwieweit ist der Ministerrat in Entscheidungen eingebunden? Soll gar ein „Europäisches Amt für Ausfuhrkontrolle“ eingerichtet werden? Und wenn ja, soll es bei der EU-Kommission oder dem Europäischen Auswärtigen Dienst angesiedelt werden? Die Europäisierung der Rüstungsexportkontrolle bedarf schließlich einer effektiven und transparenten Überwachung. Aus diesem Grund müsste die Rolle des EU-Parlaments definiert werden und diesem die notwendigen Befugnisse übertragen werden, um entsprechende Überwachungs- und Kontrollfunktionen wahrzunehmen. Ungeklärt bleibt bislang, unabhängig von allen Details einer europäischen Rüstungsexportkontrolle, das rechtliche wie politische Konkurrenzverhältnis zu den nationalen Regimen. Wenn die EU-Regeln *leges speciales* wären, bliebe für strengere nationale Rüstungsexportregeln wenig Raum. Deutsche Unternehmen könnten immer den Weg über Brüssel wählen und so möglicherweise strengeren nationalen Regimen ausweichen. Es sei denn, die europäischen Regelungen geben einen Rahmen oder Mindeststandard vor, der national übertroffen werden darf.

Bewertung

(6.33) Die GKKE weist darauf hin, dass ein Vorschlag für ein europäisches Rüstungsexportkontrollregime, welches der europäischen Ebene Vorrang vor der nationalen Ebene geben würde, selbst wenn es neben Deutschland auch bei weiteren Ländern wie Irland oder Österreich auf Interesse stoßen könnte, wenig wahrscheinlich ist. Dies liegt daran,

¹³² Vgl. European Parliament/Council of the EU, Setting up a Union regime for the control of arms exports, 12. Oktober 2021, abrufbar unter: <http://extranet.greens-efa-service.eu/public/media/file/1/7266> (9.9.2022); GKKE-Rüstungsexportbericht 2022, Berlin 2022, S. 105.

¹³³ Vgl. zum Folgenden Grebe, Jan, Für eine Europäisierung der Rüstungsexportkontrolle. Mehr Kompetenz für Brüssel stärkt die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, Berlin: Bundesakademie für Sicherheitspolitik, 2018 (Arbeitspapier Sicherheitspolitik (4/2018)).

dass insbesondere Frankreich, aber vermutlich auch Länder wie Spanien oder Italien, einem solchen Kontrollregime nicht zustimmen würden. Allenfalls würden sie einer „Exportkontrolle light“ zustimmen. Von daher muss man in der deutschen nationalen Diskussion ehrlich sein: Eine europäische Rüstungskontrolle, wie von der Ampel-Koalition in ihrem Koalitionsvertrag angekündigt, wäre aller Voraussicht nach nur um den Preis einer Verwässerung der deutschen Regeln zu erreichen – und vermutlich noch nicht einmal das. Vor diesem Hintergrund spricht sich die GKKE dafür aus, Verbesserungen bei der Rüstungsexportkontrolle auf nationaler Ebene – konkret: die Arbeit an einem Rüstungsexportkontrollgesetz (siehe Kapitel 5.1) – nicht unter Verweis auf eine EU-weite Regelung mit unklarer Zukunftsperspektive zu blockieren. Vielmehr geht es darum, sowohl auf der nationalen, als auch auf der EU-Ebene, für eine restriktive Rüstungsexportpolitik einzutreten. Wenn die Idee einer tatsächlichen Europäischen Rüstungsexportkontrolle Erfolg haben soll, braucht es zuallererst eine breite europäische Debatte mit dem Ziel einer expliziten Rüstungsexportstrategie als Teil einer umfassenden außen-, sicherheits- und verteidigungspolitischen Gesamtstrategie, angelehnt an die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik.¹³⁴

6.5 Schusswaffengewalt in Mexiko und Europäische Kleinwaffen

(6.34) Schätzungen zufolge wurden im Zusammenhang mit Schusswaffengewalt in Mexiko seit 2010 mindestens 379.000 Menschen aus ihren Häusern vertrieben, mehr als 217.000 Menschen getötet und über 111.000 Menschen gewaltsam verschwinden gelassen. Eine von den NGOs Stop US Arms to Mexico und Mexican Commission for the Defense and Promotion of Human Rights (CMDPDH) organisierte internationale Delegationsreise, an der aus Europa das European Network Against Arms Trade (ENAAAT) sowie die Organisationen Rete Italiana Pace & Disarmo und Ohne Rüstung Leben teilnahmen, bestätigte, dass europäische Klein- und Leichtwaffen die bewaffnete Gewalt in Mexiko weiter anheizen und zu schweren Menschenrechtsverletzungen beitragen.¹³⁵

(6.35) Europäische Schusswaffen kamen wiederholt bei Menschenrechtsverletzungen in Mexiko zum Einsatz. Eines der wohl prominentesten Beispiele ist der Einsatz von illegal exportierten G36-Gewehren des deutschen Kleinwaffenherstellers Heckler & Koch beim Angriff auf die Studierenden von Ayotzinapa (2014). Laut einer Briefing Note der

¹³⁴ Vgl. hierzu Wallraff, Arnold, Deutsche Rüstungsexporte als Teil einer kohärenten Außen- und Sicherheitsstrategie, Verfassungsblog, 20. März 2022, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/deutsche-ruestungsexporte-als-teil-einer-kohaerenten-aussen-und-sicherheitsstrategie/> (06.11.2023).

¹³⁵ ENAAAT/Rete Italiana Pace e Disarmo/Ohne Rüstung Leben, How European weapons fuel armed violence in Mexico, Briefing Note, 17. Juli 2023, abrufbar unter: https://www.ohne-ruestung-leben.de/fileadmin/user_upload/startseite/2023/Joint-Briefing-Note-Mexico-July2023-EN.pdf (12.09.23), S. 1.

oben genannten europäischen NGOs haben sich seit 2018 die Anzahl und der Wert der Exportgenehmigungen für Kleinwaffen von Europa nach Mexiko offiziellen Angaben zufolge deutlich reduziert. Allerdings lieferten die ATT-Berichte Mexikos interessante Details. In den Jahren 2019 und 2020 war die Mehrzahl der direkt aus Europa importierten Kleinwaffen für den „zivilen“ Gebrauch (z. B. Sport- und Jagdgebrauch oder Schutz des Eigentums) bestimmt und unterlag damit weniger strengen Exportkontrollen. Aus den ATT-Berichten Mexikos geht ebenfalls hervor, dass die meisten Waffen europäischer Marken, die legal nach Mexiko gelangen, indirekt eingeführt werden, entweder durch Wiederausfuhr, über den Einzelhandel oder über Fabriken in Ländern außerhalb Europas, insbesondere in den USA: Für den Zeitraum 2019-2021 gibt die mexikanische Regierung an, 40.644 Kleinwaffen direkt aus Europa importiert zu haben. Dem stehen 125.670 Schusswaffen, Gewehre und Maschinengewehre europäischer Marken gegenüber, die unabhängig vom Einfuhrkanal eingeführt wurden.¹³⁶

Bewertung

(6.36) Aus Sicht der GKKE werfen die unterschiedlichen Kanäle,¹³⁷ über die europäische Waffen nach Mexiko gelangen können, ein Schlaglicht auf die Schwächen der deutschen und europäischen Rüstungsexportkontrolle. Auch Deutschland wendet die eng gefasste EU-Definition auf Kleinwaffen an. Schusswaffen wie Revolver und Pistolen gelten demnach nicht als Kleinwaffen. Dabei gab die Bundesregierung 2012 in Hinblick auf die Unterscheidung von zivilen und militärischen Pistolenmodellen selbst zu, dass es in

¹³⁶ Ebd., S. 2-3.

¹³⁷ Bei den genannten Einfuhrkanälen handelt es sich um legale Wege. Darüber hinaus besteht die Gefahr der illegalen Weiterleitung beispielsweise über die US-mexikanische Grenze. Schusswaffen europäischer Marken werden auf dem US-Einzelhandelsmarkt an Privatpersonen verkauft, die wiederum über die Grenze nach Mexiko geschmuggelt werden können. Zwischen 70 und 90 % der an mexikanischen Tatorten sichergestellten Waffen können in die USA zurückverfolgt werden. Das bedeutet, dass die Zahl der in Mexiko vorhandenen Waffen europäischer Marken wahrscheinlich weitaus größer ist als die offiziellen Zahlen. Die mexikanische Regierung macht in diesem Kontext mit Klagen gegen US-amerikanische Rüstungsunternehmen und -händler immer wieder auf die unternehmerische Verantwortung von Rüstungsunternehmen aufmerksam. Schusswaffen europäischer Marken können auf beiden Seiten der Grenze verheerende Folgen haben. In den letzten 40 Jahren trug bei 45 % der Schießereien an Schulen in den USA die Tatperson eine Waffe einer europäischen Marke. Ebd., S. 3; Gobierno de México, Lawsuit of the Government of Mexico against gun manufacturers and distributors in the U.S., 15. Februar 2023, abrufbar unter: <https://portales.sre.gob.mx/acervo/litigation-of-the-government-of-mexico-against-manufacturers-and-distributors-of-weapons-in-the-us> (12.09.2023).

der Praxis kaum solche Unterschiede in der Konstruktion gebe.¹³⁸ Die enge Kleinwaffen-Definition ist höchst problematisch, denn sie hat konkrete Auswirkungen auf die Transparenz und Kontrollstandards. So werden „zivile“ Schusswaffen im Rüstungsexportbericht nicht unter Kleinwaffen aufgeführt (vgl. Kapitel 4.2) und sie unterliegen auch nicht den strengeren Regeln des Kriegswaffenkontrollgesetzes.¹³⁹

(6.37) Europäische Kleinwaffenhersteller haben Produktionsstätten in den USA errichtet, darunter auch Sig Sauer. Sig Sauer produziert inzwischen größtenteils in den USA. Die Produktion in Deutschland wurde eingestellt. Der Profit der US-Produktion fließt jedoch weiterhin in die deutsche Holding. In den USA entwickelte Waffen fallen nicht unter die deutsche Rüstungsexportkontrolle. Aus Sicht der GKKE ist der Fall Sig Sauer deshalb ein mahnendes Beispiel, weshalb ein Genehmigungsvorbehalt für die Gründung von Joint Ventures und Tochterunternehmen deutscher Rüstungsfirmen im Ausland überfällig ist, um diesen Kontrollverlust entgegenzuwirken. Auch der Export technischer Unterstützung sowie die Investitionen deutscher Rüstungsunternehmen in ausländische Produktionsstätten, etwa in Form von Beteiligungen, müssen als Teilbereiche von Rüstungsexportkontrolle begriffen und entsprechend gesetzlich geregelt werden.¹⁴⁰

¹³⁸ Steinmetz, Christopher, Deutsche Rüstungsexporte verletzen Kinderrechte, Kleinwaffen in kleinen Händen, Oktober 2020, abrufbar unter: https://www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/mediapool/downloads/fachpublikationen/sonstige/Kleinwaffen_in_kleinen_Haenden.pdf, (12.09.23), S. 49.

¹³⁹ Ebd., S. 25.

¹⁴⁰ Für detailliertere Ausführungen siehe GKKE-Rüstungsexportbericht 2020, Berlin 2021, S. 20; GKKE-Rüstungsexportbericht 2018, Berlin 2019, S. 72-76.

7 Internationale Bemühungen zur Kontrolle des Waffenhandels

7.1 Die neunte Staatenkonferenz des internationalen Waffenhandelsvertrages

(7.01) Die neunte Staatenkonferenz (CSP9) des internationalen Waffenhandelsvertrages (Arms Trade Treaty, ATT) fand vom 21. bis 25. August 2023 in Genf unter Vorsitz von Seong-mee Yoon aus Südkorea statt.¹⁴¹ Thematischer Schwerpunkt war „Die Rolle der Industrie bei verantwortungsvollen internationalen Transfers konventioneller Waffen“. Hierzu hatten sowohl die Präsidentschaft als auch Österreich, Irland und Mexiko ein Arbeitspapier eingebracht. Dieses wirft die Frage auf, welche potenziellen Vorteile sich für die Industrie und den privaten Sektor durch eine Auseinandersetzung mit dem ATT ergeben und nennt in diesem Zusammenhang Aspekte wie die größere Vorhersagbarkeit von Exportentscheidungen, die Reduktion von Reputationsschäden und die Etablierung eines „level-playing fields“. ¹⁴² Das gemeinsame Arbeitspapier von Österreich, Irland und Mexiko stellt dagegen Synergien zwischen dem ATT und anderen relevanten Mechanismen, Normen und Standards wie den UN Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGPs) in den Mittelpunkt. Im Gegensatz zum Papier der Präsidentschaft legt dieses Arbeitspapier somit seinen Fokus nicht auf die Vorteile für die Industrie, sondern auf deren Verpflichtungen, die auch bestehen, wenn eine Exportgenehmigung vorliegt. Denn bezogen auf die UNGPs wird in dem Arbeitspapier ausgeführt, dass die Industrie eine Verantwortung für die Achtung der Menschenrechte hat, die unabhängig von der Fähigkeit und/oder der Bereitschaft der Staaten besteht, ihren Menschenrechtsverpflichtungen nachzukommen und damit auch durch die Erteilung einer

¹⁴¹ Alle Konferenzdokumente sind auf der Website des ATT-Sekretariats abrufbar unter: <https://thearmstradetreaty.org/conference-documents-csp9> (12.09.2023).

¹⁴² Arms Trade Treaty, DRAFT WORKING PAPER PRESENTED BY THE PRESIDENT OF THE NINTH CONFERENCE OF STATES PARTIES TO THE ARMS TRADE TREATY (ATT), ATT/CSP9/2023/PRES/766/Conf.WP.Ind vom 21. Juli 2023, abrufbar unter: https://thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/ATT_CSP9_Pres_President%20Working%20Paper_Role%20of%20industry_EN/ATT_CSP9_Pres_President%20Working%20Paper_Role%20of%20industry_EN.pdf (15.09.2023).

staatlichen Ausföhrgenehmigung nicht erlischt.¹⁴³ Im Abschlussbericht werden schlussendlich keine konkreten Verpflichtungen festgehalten. Die Beschlüsse des Berichts legen einen Fokus auf den Einbezug der Industrie, u. a. in Outreach-Aktivitäten, und auf die Ermutigung der Staaten, sicherzustellen, dass die Industrie nationale Exportkontrollsysteme und den ATT einhält.¹⁴⁴ Die Konferenz begrüßt zwar die UNGPs, doch wurde aus Sicht der internationalen Kampagne Control Arms eine wertvolle Gelegenheit verpasst, die Synergien zwischen dem ATT und den UNGPs umfassend zu untersuchen und zu prüfen, wie eine Industrie, die ihrer Verantwortung für die Einhaltung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht besser nachkommt, den ATT stärken könnte.¹⁴⁵

(7.02) Bei der Förderung der Universalisierung des Vertrags führte Südkorea den Fokus der vorherigen Präsidentschaft auf die bisher unterrepräsentierte Region Asien-Pazifik fort. Mit 113 Vertragsstaaten (August 2023) repräsentiert der ATT rund 58 Prozent der Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen. Weitere 28 Staaten haben den Vertrag unterzeichnet, aber nicht oder noch nicht ratifiziert. 54 Staaten sind dem Vertrag nicht beigetreten.¹⁴⁶ Unter ihnen auch der zweitgrößte Rüstungsexporteur Russland. Der weltweit größte Rüstungsexporteur, die Vereinigten Staaten von Amerika, haben unter Präsident Trump ihre Unterschrift „zurückgezogen“ und damit signalisiert, kein Vertragsstaat werden zu wollen. Diese Position wurde bisher unter Präsident Biden offiziell nicht

¹⁴³ Arms Trade Treaty, Joint Working Paper: Responsible Business Conduct and the Arms Trade Treaty, ATT/CSP9/2023/AUT-IRL-MEX/774/Conf.WP, 10. August 2023, abrufbar unter https://thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/ATT_CSP9_Austria,%20Ireland,%20Mexico_Joint%20Working%20Paper_Responsible%20Business%20Conduct%20and%20the%20Arms%20Trade%20Treaty/ATT_CSP9_Austria,%20Ireland,%20Mexico_Joint%20Working%20Paper_Responsible%20Business%20Conduct%20and%20the%20Arms%20Trade%20Treaty.pdf (15.09.2023), S. 2-3. Zur näheren Bewertung der beiden Arbeitspapiere siehe z. B. Van Ho, Tara, How the Arms Trade Treaty CSP9 Risks Repeating Past Mistakes, Just Security, 23. August 2023, abrufbar unter: <https://www.justsecurity.org/87764/how-the-arms-trade-treaty-csp9-risks-repeating-past-mistakes/> (15.09.2023).

¹⁴⁴ Arms Trade Treaty, Final Report, ATT/CSP9/2023/SEC/773/Conf.FinRep.Rev2 vom 25. August 2023, abrufbar unter: https://thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/ATT_CSP9_ATT_S_Final%20Report_%20rev2/ATT_CSP9_ATT_S_Final%20Report_%20rev2.pdf (15.09.2023), S. 5-6.

¹⁴⁵ Control Arms, International Arms Transfers, First Committee Briefing Book, September 2023, abrufbar unter: <https://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/1com/1com23/briefingbook/FCBB-2023-armstrade.pdf> (15.09.2023), S. 35.

¹⁴⁶ Arms Trade Treaty, Arms Trade Treaty: Status of Participation, 22. August 2023, abrufbar unter https://thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/ATT_CSP9_Agenda%20item%206_ATT_Status%20of%20participation/ATT_CSP9_Agenda%20item%206_ATT_Status%20of%20participation.pdf (15.09.2023), S. 2 und 4.

geändert.¹⁴⁷ Zudem befinden sich unter den Staaten, die den Vertrag nicht ratifiziert haben, gewichtige Rüstungsimporteure wie Indien, Saudi-Arabien, Ägypten, die Vereinigten Arabischen Emirate oder Israel.

(7.03) Artikel 13.3 des Vertrags sieht eine jährliche Berichtspflicht vor. Hier setzt sich ein besorgniserregender Trend der letzten Jahre fort. Für 2022 haben nur 62 Prozent der Staaten ihre Berichtspflicht erfüllt und ihren Jahresbericht über ihre Exporte und Importe beim Sekretariat eingereicht (November 2023). Bei fast einem Drittel der eingereichten Berichte (27 Prozent) machen die Staaten zudem von ihrem Recht Gebrauch, dass diese nicht öffentlich zugänglich sind. Während die Berichtsquote also fällt, bleibt der Anteil der nicht-öffentlichen Berichte auf einem konstant hohen Niveau.¹⁴⁸ Gemäß des ATT Monitors ist die Compliance-Rate für die Jahresberichte 2022 die niedrigste in den acht Jahren der jährlichen Berichterstattung.¹⁴⁹ Dieser Trend untergräbt eines der zentralen Ziele des Vertrags – die Transparenz zu fördern.

(7.04) Die Arbeitsgruppe zur effektiven Implementierung des Vertrags umfasst drei Unterarbeitsgruppen: die Unterarbeitsgruppe zu Artikel 6 & 7 (Prohibitions, Export und Export Assessment), zu Artikel 9 (Transit und Transshipment) sowie zu Artikel 11 (Diversion). Erstere beide stellten (Teile von) Voluntary Guides vor, die Staaten dabei unterstützen sollen, diese Artikel zu implementieren. Die Untergruppe zu Artikel 11 brachte ein Dokument zur praktischen Einführung und Umsetzung von post-delivery cooperation ein. All diese Dokumente wurden von der Konferenz zur Kenntnis genommen oder begrüßt, sind jedoch freiwilliger Natur. Die Arbeit der Untergruppe zu Artikel 9 und Artikel 11 wurde damit mit dieser Staatenkonferenz beendet. Zudem fand im Rahmen der neunten Staatenkonferenz zum dritten Mal ein Treffen des Diversion Information Exchange Forums statt. Dieses Treffen, in dem sich Staaten über konkrete Fälle unkontrollierter Verbreitung austauschen können, ist nur für Vertrags- und Unterzeichnerstaaten zugänglich.¹⁵⁰ Die dargestellten Aktivitäten rund um abstraktere Fragen der Im-

¹⁴⁷ Stohl, Rachel, *The Arms Trade Treaty at Ten*, Stimson Center, 3. April 2023, abrufbar unter: <https://www.stimson.org/2023/the-arms-trade-treaty-at-ten/> (15.09.2023).

¹⁴⁸ Dladla, Dumisani, *Arms Trade Treaty, Status of Reporting*, 23. August 2023, abrufbar unter: https://thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/ATT_CSP9_ATT_S_Status%20of%20Reporting.pdf (15.09.2023), S. 5, 8 und 14.

¹⁴⁹ Control Arms, *ATT Transparency & Reporting, Statement*, 23. August 2023, abrufbar unter: <https://thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/Control%20Arms%20-%20Transparency%20and%20Reporting%20Statement/Control%20Arms%20-%20Transparency%20and%20Reporting%20Statement.pdf> (15.09.2023), S. 1.

¹⁵⁰ Arms Trade Treaty, *Final Report, ATT/CSP9/2023/SEC/773/Conf.FinRep.Rev2*, 25. August 2023, abrufbar unter: https://thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/ATT_CSP9_ATT_Final%20Report_%20rev2/ATT_CSP9_ATT_Final%20Report_%20rev2.pdf (15.09.2023), S. 7-9.

plementierung dürfen jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Diskrepanz zwischen den ATT-Kriterien und der Rüstungsexportgenehmigungspraxis der Vertragsstaaten eklatant bleibt. Eines der wohl eindrucklichsten Beispiele der letzten Jahre sind Rüstungsexporte an die Mitglieder der Jemen-Kriegskoalition. Dass Staaten im Plenum konkrete Fälle und die Umsetzung des Vertrages in der Praxis thematisieren, ist jedoch weiterhin die Ausnahme. Wie genau Staaten ihre Risikobewertung vornehmen und die Gründe, warum bestimmte Exporte genehmigt oder abgelehnt werden, wird dort in der Regel nicht thematisiert. Wenn überhaupt, wird die praktische Implementierung außerhalb der formalen ATT-Foren beispielsweise im Rahmen von *Side Events* thematisiert.¹⁵¹

(7.05) Ein weiteres zentrales Thema der Konferenz war die Überarbeitung des Arbeitsprogramms des ATTs. Das Management Komitee legte dazu einen Entwurf vor, nach dem der Fokus des Programms stärker auf die praktische Implementierung des Vertrages gelegt werden soll. Zudem schlägt der Entwurf eine Reduzierung der Treffen der ATT Working Groups und des CSP Preparatory Meetings vor.¹⁵² NGOs sowie einige Staaten haben betont, dass die Form der Funktion folgen muss und nicht andersherum.¹⁵³ Nichtsdestotrotz wurden im Abschlussbericht Entscheidungen zur Form getroffen, bevor konkrete Entscheidungen zum Arbeitsprogramm getroffen wurden. Im Abschlussbericht wurde der Vorschlag, die Treffen zu reduzieren, im Rahmen einer Testphase für das Jahr 2024 angenommen. Zum Arbeitsprogramm wurden hingegen keine Entscheidungen getroffen, sondern das Management-Komitee damit beauftragt, das überarbeitete ATT-Programm zu überprüfen und Empfehlungen für die kommende Staatenkonferenz vorzulegen.¹⁵⁴

¹⁵¹ Siehe z. B. ein im Rahmen der CSP9 von Control Arms und der Delegation der EU bei den Vereinten Nationen angebotenes Side Event mit dem Titel „Examining support to Myanmar’s military: Implications for the Arms Trade Treaty“.

¹⁵² Arms Trade Treaty, REVIEW OF THE ARMS TRADE TREATY PROGRAMME OF WORK MANAGEMENT COMMITTEE DRAFT PROPOSAL, ATT/CSP9.MC/2023/MC/765/Conf.Prop, 21. Juli 2023, abrufbar unter: https://thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/ATT_CSP9_MC_Draft%20proposal_Review%20of%20the%20ATT%20Programme%20of%20Work_EN/ATT_CSP9_MC_Draft%20proposal_Review%20of%20the%20ATT%20Programme%20of%20Work_EN.pdf (15.09.2023), S. 5.

¹⁵³ Ebd., S. 2 und Control Arms, Management Committee ATT Programme of Work Proposal, Statement, 24. August 2023, abrufbar unter: <https://thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/Control%20Arms%20-%20Statement%20on%20Secretariat/Control%20Arms%20-%20Statement%20on%20Secretariat.pdf> (15.09.2023), S. 1.

¹⁵⁴ Arms Trade Treaty, Final Report, ATT/CSP9/2023/SEC/773/Conf.FinRep.Rev2 vom 25. August 2023, abrufbar unter: https://thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/ATT_CSP9_ATTS_Final%20Report_%20rev2/ATT_CSP9_ATTS_Final%20Report_%20rev2.pdf (15.09.2023), S. 10.

Bewertung

(7.06) Die staatliche Genehmigung von Rüstungsexporten entbindet Rüstungsunternehmen nicht von ihren bestehenden menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten. Diese Position wird von den UNGP verdeutlicht. Die GKKE begrüßt, dass sich die CSPg mit der Industrie als zentralen Akteur des internationalen Waffenhandels beschäftigt hat. Gleichzeitig zeigt sich die GKKE jedoch von dem Fokus des Arbeitspapiers der südkoreanischen Präsidentschaft irritiert. Wenn darin gefragt wird, welche potenziellen Vorteile sich für die Industrie und den privaten Sektor durch eine Auseinandersetzung mit dem ATT ergeben, dann wird das Pferd hinter den Karren gespannt. Aus Sicht der GKKE muss vielmehr der Fokus darauf liegen, was die Industrie für die Einhaltung des ATT tun kann und muss. Es ist aus Sicht der GKKE deshalb ein wichtiger, wenn auch selbstverständlicher, erster Schritt, dass der Abschlussbericht die UNGP begrüßt. Damit betont er die Existenz eigenständiger Pflichten der Industrie.

(7.07) 2024 ist das Jahr des 10-jährigen Jubiläums des ATTs, seitdem dieser am 24. Dezember 2014 in Kraft getreten ist. Bisher hat sich die Debatte rund um die Implementierung des ATTs stark auf verfahrenstechnische Überlegungen, wie die Erstellung von Guidelines, konzentriert. Aus Sicht der GKKE sollte im Jubiläumsjahr nun im Mittelpunkt stehen, was der Vertrag praktisch erreicht hat. Die Vertragsstaaten sollten nun endlich in die Phase eintreten, konkrete Fälle und die Frage, inwieweit diese im Einklang mit den Verpflichtungen des Vertrags stehen, zu diskutieren. Auch potenzielle Vertragsverletzungen müssen zur Sprache kommen. Die GKKE begrüßt den Vorschlag des Management-Komitees, den Fokus des ATT-Arbeitsprogramms stärker auf die praktische Implementierung des Vertrags zu legen. Es bleibt abzuwarten, ob dies über die verfahrenstechnische Implementierung hinausgeht und ob sich das im kommenden Konferenzzyklus bereits in konkreten Stellungnahmen widerspiegelt. Die GKKE teilt jedoch die Bedenken, dass eine Reduzierung der formalen Treffen zwischen den Staatenkonferenzen voreilig entschieden wurde, da unklar bleibt, wie diese neue Form zu diesem Ziel beiträgt. Eine Reduktion der Sitzungstage darf nicht zu Lasten der Diskussion über konkrete Herausforderungen der Implementierung gehen. Die GKKE fordert die Bundesregierung auf, bei dem anstehenden Treffen der Working Groups und der kommenden Staatenkonferenz mit gutem Beispiel voranzugehen und ein konkretes Fallbeispiel zur Diskussion stellen. Diskussionen über die Einhaltung der ATT-Kriterien bei konkreten Lieferungen dürfen aus Sicht der GKKE dabei nicht nur hinter verschlossenen Türen, beispielsweise im Rahmen des DIEF, geführt werden. Dies würde der Transparenz – einem der zentralen Ziele des ATTs – widersprechen.

7.2 Globales Rahmenabkommen zur Munitionskontrolle auf den Weg gebracht

(7.08) Mit der Resolution 76/233 vom 31. Dezember 2021 hatte die UN-Generalversammlung beschlossen, eine Arbeitsgruppe einzurichten, die sich mit Maßnahmen zur Kontrolle von konventioneller Munition befasst. Zum einen sollte diese Arbeitsgruppe die Lücke füllen, die vor allem das Kleinwaffenaktionsprogramm von 2001 hinterlassen hat, die aber auch mit dem internationalen Waffenhandelsvertrag von 2014 nicht hinreichend geschlossen wurde. Dies dokumentieren auch die zahlreichen weltweiten Vorfälle, bei denen unzureichend gesicherte Munitionsbestände immer wieder unkontrolliert explodieren und für zahlreiche Tote und Verletzte sorgen. In den 2020er Jahren wurden durchschnittlich bis zu 500 Opfer im Jahr gezählt.¹⁵⁵ Unzureichend kontrollierte Munitionsbestände sind oftmals eine wichtige Ressource, die Gewaltkriminalität und gewaltsamen Konflikten zugrunde liegen. Das Globale Rahmenabkommen zur Munitionskontrolle ist darum ein wichtiger und notwendiger Schritt in der humanitären Rüstungskontrolle. Die Arbeitsgruppe unter Vorsitz des deutschen Diplomaten Albrecht von Wittke hat ein politisch verbindliches Abkommen ausgearbeitet, dass im Oktober im Ersten Ausschuss der UN-Generalversammlung beschlossen werden muss, so dass es in Kraft treten kann. Schon jetzt haben sich Russland und Belarus von dem Abkommen distanziert und dies auch schriftlich zu Protokoll gegeben.

(7.09) Das Abkommen vereint vor allem zwei Ziele: Zum einen die sichere Lagerung von Munition und zum anderen ihre Kontrolle über den gesamten Lebenszyklus. Hierfür hat die Arbeitsgruppe in insgesamt vier Treffen einen 15-Punkte-Plan ausgearbeitet. Dieser Plan fußt unter anderem auf bestehenden Standards wie dem Internationalen Technischen Standard für Munition (International Ammunition Technical Guidelines/IATG) der UN SaferGuard.¹⁵⁶ Das Wissen und Knowhow im Hinblick auf die Munitionskontrolle ist vorhanden, doch es fehlt am politischem Willen und auch an notwendiger Zusammenarbeit und Hilfeleistung. Darum enthält der 15-Punkte-Plan des neuen Rahmenabkommens genau solche Elemente, wie Kooperation und Hilfeleistung zwischen Geberstaaten und solchen Staaten, die Unterstützung benötigen. Gleichzeitig sollen auf regionaler und subregionaler Ebene gemeinsame Standards ausgearbeitet werden, die problemspezifische Lösungen bieten. Munition soll markiert und nachverfolgt werden können. Für die Lagersicherheit soll gezielte Risikofolgenabschätzung geleitet werden, indem beispielsweise die technische Funktionsfähigkeit der Munition kontrolliert wird,

¹⁵⁵ Small Arms Survey, Quick Facts of Unplanned Explosions at Munition Sites, abrufbar unter: https://smallarmssurvey.org/sites/default/files/UEMS-Infographic-Dec-2021-13_Jan_2022_update.pdf.

¹⁵⁶ UN SaferGuard, International Ammunition Technical Guidelines, abrufbar unter: <https://un-saferguard.org/>.

um zu verhindern, dass sie explodiert. Um das Risiko der unerlaubten Umleitung zu verhindern, soll Munition nicht an unautorisierte nicht-staatliche Akteure geliefert werden.¹⁵⁷

Bewertung

(7.10) Die GKKE betrachtet das Globale Rahmenabkommen zur Kontrolle von konventioneller Munition als einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung, denn es schließt Lücken der Kleinwaffen- und der Rüstungsexportkontrolle. Seit Jahren schon gibt es gemeinsame Standards, wie die IATG; doch fehlt es an politischer Verbindlichkeit. Auch das Globale Rahmenabkommen lässt vieles im Unklaren; viele der Absichtserklärungen betonen deren Freiwilligkeit. Entscheidend ist bei solchen lediglich politisch verbindlichen Absichtserklärungen deshalb immer die Umsetzung. Hierzu ist ein genauer Zeitplan ausgearbeitet worden, der auf freiwillige Staatenberichte und regelmäßige Treffen setzt. Es gilt abzuwarten, wie sehr Staaten sich in diesem Bereich engagieren. Deutschland hat mit dem Vorsitz der Arbeitsgruppe eine zentrale Rolle eingenommen, die es auch im Umsetzungsprozess zu erhalten gilt.

¹⁵⁷ UN General Assembly, A Global Framework for through-Life Ammunition management, abrufbar unter: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N23/173/81/PDF/N2317381.pdf?OpenElement>.

Anhang 1: Möglichkeiten, sich weiter zu informieren

Deutsche Kontakte

1. Das Bonn International Centre for Conflict Studies (BICC) hat auf Anregung der GKKE und mit finanzieller Unterstützung durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) eine Website mit Hintergrundinformationen zur deutschen Rüstungsexportpolitik eingerichtet (www.ruestungsexport.info). Sie stellt Grunddaten zu den deutschen Rüstungsausfuhren zu Verfügung und informiert mit Hilfe ausgewählter Indikatoren darüber, wie über 170 Staaten in Bezug auf den Kriterienkatalog des Gemeinsamen Standpunktes der EU zu Rüstungsexporten einzuschätzen sind. Außerdem finden sich Links zu den jährlichen Rüstungsexportberichten der Bundesregierung und der GKKE sowie zu anderen internationalen Informationsquellen. Länderberichte 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. Auf der Webseite www.waffenexporte.org finden sich Informationen und Dokumente zur deutschen Rüstungsexportpolitik. Dies erlaubt neben den Recherchen in der Parlamentsdokumentation des Deutschen Bundestages eine Zusammenschau der Aktivitäten. Die Webseite war von Jan van Aken, MdB Die Linke, initiiert worden und wird inzwischen von Greenpeace fortgeführt.

4. Das Berliner Informationszentrum für Transatlantische Sicherheit (BITS) unterhält ein umfangreiches Archiv mit Informationen zu Rüstungsexporten (Zeitschriften, Studien, Bücher, graue Literatur und Dokumente): <http://www.bits.de/>.

5. Deutsches Aktionsnetz Kleinwaffen Stoppen (DAKS): Das Aktionsnetzwerk gibt 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: <http://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: <https://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: www.enaat.org.

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

Anhang 2: Mitglieder der Fachgruppe Rüstungsexporte“ der GKKE

Dr. Markus Bayer, Bonn International Centre for Conflict Studies (BICC), Bonn

Dr. Anthea Bethge, Eirene, Internationaler Christlicher Friedensdienst, Neuwied
Charlotte Kehne, Eberhard Karls Universität Tübingen und Ohne Rüstung Leben, Stuttgart

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

Dr. Max Mutschler, Bonn International Centre for Conflict Studies (BICC), Bonn (Co-Vorsitzender der Fachgruppe)

Dr. Sebastian Roßner M.A., Rechtsanwalt in Köln, vormals Heinrich-Heine-Universität, Düsseldorf

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

Dr. Hartwig von Schubert (Militärdekan a.D.), ehemals Führungsakademie der Bundeswehr und Senior Fellow im German Institute for Defence and Strategic Studies (GIDS), Hamburg

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

Jonas Wipfler, Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR, Berlin

Dr. habil. Simone Wisotzki, Peace Research Institute Frankfurt (PRIF), Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung, Frankfurt am Main (Co-Vorsitzende der Fachgruppe)

Korrespondierende Mitglieder

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

Geschäftsführung

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