

Schleusen auf: Das Rüstungsexportsystem der BRD

Autos, Maschinen und Chemische Erzeugnisse sind die wichtigsten Ausfuhr-güter der Exportnation Deutschland. Aber Deutschland exportiert nicht nur Produkte für den zivilen Gebrauch, wie Kühlschränke und Rasenmäher. Deutschland verkauft auch Waffen und anderes Kriegsgerät, und das sehr er-folgreich: Fuchs-Radpanzer an Algerien, Patrouillenboote an Brunei, eine Sturmgewehr-fabrik an Saudi-Arabien, atomwaffenfähige U-Boote an Israel, Schützenpanzer an Chile, Kampfpanzer an Singapur, Fregatten an Südafrika usw.. Rüstungsgüter „made in Germany“ sind gefragt, das Geschäft mit Krieg, Repression, Sicherheit und Verteidigung floriert.

Deutschland ist der drittgrößte Waffenexporteur der Welt. Seit Jahren listet das schwedische Friedensforschungsinstitut „Stockholm International Peace Re-search Institute“ (SIPRI) Deutschland hinter den USA und Russland auf Platz 3, so auch im Jahr 2013. Großbritannien und Frankreich folgen auf Platz 4 und 5.

Kooperation von Staat und Konzernen beim Rüstungsexport

Das Geschäft mit dem Krieg befördert die Bundesregierung, indem sie den Rüs-tungsunternehmen den Verkauf von Waffen an andere Länder großzügig ge-nehmigt. Sie sichert diese Geschäfte zudem mit Hermes-Bürgschaften ab. Durch diese werden Teile des Unternehmensrisikos von der Bundesregierung zu Lasten der Steuerzahler/innen übernommen. Laut Bundesregierung wurden im Jahr 2012 Exporte von Rüstungsgütern in Höhe von mindestens 3,3 Milliarden Euro¹, im Jahr 2011 für rund 2,5 Milliarden Euro in Deckung genommen.²

Auch als Verkäufer mischt die Bundesregierung mit, indem sie Kriegswaffen und sonstige Rüstungsgüter aus Überschussbeständen der Bundeswehr in alle Welt verkauft. Welche Kriegswaffen unter der dafür gängigen Bezeichnung „Militäri-sche Ausstattungshilfe“ und „Länderabgabe“ in welches Land zu welchem Preis verkauft werden, unterliegt im Wesentlichen der Geheimhaltung.³ Der Preis der Waffen entspricht oft keineswegs dem „Zeitwert“ oder einem „Marktwert“. Bei-spielsweise spielt bei der Festsetzung des Preises eine Rolle, ob das jeweilige Waffensystem vor der Übergabe noch von heimischen Rüstungsunternehmen modernisiert wird. Auch kostenlose Abgaben sind möglich. Somit ist die Gesamt-

¹ Antwort auf die Schriftliche Frage von Jan van Aken, Mitglied des Bundestages (DIE LINKE) vom 09.01.2013, Drucksache 17/11612, S. 26f.

² Antwort auf die Schriftliche Frage von Paul Schäfer, Mitglied des Bundestages (DIE LINKE) vom 13.06.2012, Drucksache 17/10012, S. 23.

³ Der Rüstungsexportbericht der Bundesregierung enthält nur den Globalwert der von der Bun-deswehr abgegebenen Kriegswaffen. Im Einzelnen werden weder die Empfängerländer noch das Waffensystem oder der Preis genannt. Angaben zu den Abgaben von sonstigen Rüstungs-gütern fehlen vollständig.

summe aller Verkäufe eines Jahres, wie sie im Rüstungsexportbericht veröffentlicht wird, letztendlich weder qualitativ noch quantitativ aussagekräftig für die Bewertung der Verkaufstätigkeiten der Bundesregierung. Aber egal zu welchem Preis die Waffen verkauft werden, jede Weitergabe von hochwertigem Waffengerät der Bundeswehr stellt eine Aufrüstung fremder Streitkräfte dar.

Darüber hinaus bilden Bundeswehr und Bundespolizei Angehörige anderer Streitkräfte an in Deutschland gekauften Waffen aus. Die Bundeswehr trainierte z.B. im März 2012 saudi-arabische Streitkräfte am unbemannten Luftaufklärungs- und Überwachungssystem „Luna“, das aus deutscher Produktion stammt.⁴ Die Rüstungsexportförderung geht teilweise sogar soweit, dass die Ausbildungsleistungen durch deutsche Behörden zum „politischen Teil“ des Geschäfts werden. So wird die Bundespolizei bis voraussichtlich 2017 saudi-arabische Grenzpolizisten trainieren. Dies war die Bedingung der saudischen Herrscher dafür, dass der Konzern EADS den Zuschlag für das milliardenschwere Geschäft des Baus der Grenzanlage erhielt.⁵ Solche Verquickungen, die ebenfalls die Steuerzahler/-innen mit finanzieren, werden von der Bundesregierung allerdings am liebsten nicht in die Öffentlichkeit getragen. Die Ausbildung ausländischer Sicherheitskräfte vor Ort ist jedoch eher die Ausnahme. In der Regel werden solche Maßnahmen in Deutschland selbst durchgeführt, wie z.B. die im April 2013 begonnene Ausbildung algerischer Marineangehöriger für den Dienst auf Fregatten, die ThyssenKrupp Marine Systems in den nächsten Jahren an Algerien liefert.⁶

Ferner führt die Bundeswehr Interessenten im In- und Ausland Waffen aus deutscher Fertigung vor. So wurden 2010 zwei Eurofighter-Kampfflugzeuge der Luftwaffe nach Indien verlegt, um die indischen Militärs von den Vorzügen der deutsch-italienisch-britisch-spanischen Koproduktion zu überzeugen.⁷

Außerdem unterhält die Bundesregierung an den ausländischen Botschaften ein Militärattaché-Stab, zu dem i.d.R. auch ein wehrtechnischer Attaché gehört. In Abstimmung mit der Wirtschaftsabteilung der jeweiligen Botschaft unterstützt dieser vor Ort die deutsche Rüstungsindustrie, d.h. er stellt Kontakte zwischen den deutschen Rüstungsunternehmen und den Käufern vor Ort her, meldet den Bedarf der heimischen Streitkräfte nach Deutschland usw.⁸

⁴ Antwort auf Schriftliche Frage von Paul Schäfer, Mitglied des Bundestages (DIE LINKE) vom 15.01.2013, Drucksache 17/12113, S. 28.

⁵ Antwort auf Kleine Anfrage „Mit dem Rüstungskonzern European Aeronautic Defence and Space Company abgestimmter Einsatz der Bundespolizei in Saudi-Arabien“ von Ulla Jelpke, Mitglied des Bundestages (DIE LINKE) vom 20.07.2012, Drucksache 17/10247 sowie Antwort auf Schriftliche Frage von Andrej Hunko, Mitglied des Bundestages (DIE LINKE) vom 31.3.2011, Drucksache 17/5876, S. 8.

⁶ Antwort auf Kleine Anfrage „Rüstungsexporte nach Algerien – Kooperation, Finanzierung und Waffenausfuhrkontrolle“ von Jan van Aken, Mitglied des Bundestages (DIE LINKE) vom 19.03.2013, Drucksache 17/12802.

⁷ Antwort auf die Schriftliche Frage von Paul Schäfer, Mitglied des Bundestages (DIE LINKE) vom 17.01.2011, Drucksache 17/4494, S. 18f.

⁸ Antwort der Bundesregierung auf die Frage von Katja Keul, Mitglied des Bundestages (Die

Politische Unterstützung beim Verkauf von Rüstungsgütern leistet die Bundesregierung auch durch die Mitnahme von Rüstungslobbyisten auf Auslandsreisen von Kabinettsmitgliedern, die dadurch Zugang zu obersten Regierungs- bzw. Herrschaftskreisen erhalten. Dies ist, verbunden mit der dokumentierten Unterstützung der Bundesregierung, insbesondere bei Staaten außerhalb des „Westens“ von herausragender Bedeutung.⁹

Mehrere Lobbyvereine der Rüstungsindustrie betreiben zudem Kontakt- und Imagepflege und versuchen, Einfluss auf die politischen Debatten zu gewinnen. Da die Bundeswehr auch heute noch der größte Kunde der heimischen Rüstungsindustrie ist, besteht zwischen dem Militär bzw. dem Verteidigungsministerium und den Herstellern sowieso eine enge Kooperation.¹⁰

Die Bundesregierung spielt demnach eine entscheidende Rolle nicht nur bei den Genehmigungen selbst, sondern fördert politisch und finanziell den Export von Waffen und sonstigen Rüstungsgütern. Laut letztem veröffentlichtem Rüstungsexportbericht der Bundesregierung für 2011 wurden Genehmigungen für den Rüstungsexport in Höhe von 10,8 Mrd. Euro¹¹, in den vergangenen fünf Jahren pro Jahr von durchschnittlich 8,01 Mrd., erteilt.

Die Bundesregierung bescheinigt sich regelmäßig eine verantwortungsvolle und restriktive Rüstungsexportpolitik – insbesondere gegenüber Drittländern.¹² Stets wird darauf verwiesen, dass die Genehmigungen im Einklang mit den Rüstungsexportgrundsätzen stünden. Wie kommt es, dass Deutschland zu den größten Waffenexporteuren der Welt gehört und warum werden z.B. auch Staaten beliefert, die sich regelmäßiger und systematischer schwerer Menschenrechtsverstöße schuldig machen? Da diese Exporte in der Tat im Einklang mit den Exportgrundsätzen stehen, lohnt sich ein genauer Blick auf jene Grundlagen und die damit verbundene Genehmigungspraxis.

Deutsche Rüstungsexportkontrolle – Verwalten statt kontrollieren

Zwei Gesetze regeln in Deutschland das Geschäft mit Gütern für militärische Zwecke: Das Kriegswaffenkontrollgesetz (KWKG) und das Außenwirtschaftsgesetz (AWG). Diese Zweiteilung trägt der Tatsache Rechnung, dass zwischen Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern unterschieden wird.

Grünen), Plenarprotokoll vom 27.2.2013, Drucksache 17/224.

⁹ Antwort auf Kleine Anfrage „Auslandsreisen von Mitgliedern des Bundeskabinetts unter Begleitung von Rüstungslobbyisten“ von Jan van Aken, Mitglied des Bundestages (DIE LINKE) vom 31.5.2012, Drucksache 17/9854.

¹⁰ Antwort auf Kleine Anfrage „Zur Arbeit der Rüstungslobby in Deutschland“ von Klaus Ernst, Mitglied des Bundestages (DIE LINKE) vom 21.4.2010, Drucksache 17/1414 .

¹¹ Ein Teil der Genehmigungswerte ist aufgrund der Umstellung des Computersystems beim Bundesamt für Ausfuhrwirtschaft der Jahr 2010 zuzuordnen.

¹² Es wird zwischen Drittländern und der Gruppe aus NATO-Ländern, EU-Mitgliedstaaten und NATO-gleichgestellter Länder unterschieden.

Der Export von Kriegswaffen ist durch das Kriegswaffenkontrollgesetz (KWKG) grundsätzlich verboten, es sei denn, er wird durch die Bundesregierung genehmigt. Alle anderen Rüstungsgüter werden vom Außenwirtschaftsgesetz (AWG) erfasst. Im AWG gilt die Logik, dass Exporte grundsätzlich erlaubt und nur unter bestimmten Bedingungen zu beschränken sind.

Für die Genehmigung der Ausfuhr von Rüstungsgütern sind das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) und das ihr unterstellte Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) zuständig.

Das Genehmigungsverfahren

Es gibt im Genehmigungsverfahren drei Ebenen: Die informellen Voranfragen beim Auswärtigen Amt, die Kriegswaffengenehmigungen durch das BMWi sowie die Ausfuhrgenehmigungen durch das BAFA.

Für den Export von Kriegswaffen bedarf es zunächst einer Genehmigung nach dem Kriegswaffenkontrollgesetz für den „Transport zum Zwecke der Ausfuhr“. Diese Genehmigung erteilt das BMWi. Nachfolgend bedarf es noch einer Ausfuhrgenehmigung durch das BAFA. Die eigentliche Ausfuhrentscheidung trifft hier das BMWi, die nachfolgende Ausfuhrgenehmigung durch das BAFA folgt in der Regel schlicht der Entscheidung im Ministerium. Bei heiklen¹³ Exportvorhaben von Kriegswaffen fragen die Rüstungsunternehmen informell bei der Bundesregierung an, ob sie mit einer Genehmigung rechnen können. Diese so genannte Voranfrage präjudiziert den späteren, offiziellen Antrag auf Ausfuhr. Nach Angaben der Bundesregierung wurde in den letzten Jahren in keinem einzigen Fall eine formelle Genehmigung nach KWKG oder AWG verweigert, wenn die Voranfrage positiv beschieden wurde.¹⁴ Exportvorhaben von herausragender politischer Bedeutung werden im geheim tagenden Bundessicherheitsrat behandelt. Diesem Gremium von neun Kabinettsmitgliedern sitzt die Kanzlerin vor. De facto fällt hier die regierungsseitige Entscheidung.

KWKG und AWG lassen jedoch offen, nach welchen konkreten Kriterien die Genehmigung zur Ausfuhr erteilt bzw. versagt wird. Diese Lücke füllen in Deutschland die Rüstungsexportgrundsätze, die auf zwei Dokumenten basieren: Erstens auf den „Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern“ vom 19. Januar 2009, die zuletzt im Jahre 2000 durch Rot-Grün reformuliert wurden. Und zweitens auf dem „Gemeinsamen Standpunkt der EU vom 8. Dezember 2008“.¹⁵ In diesen Dokumenten – im Folgenden kurz Rüstungsexportgrundsätze genannt –, werden die Kriterien formuliert, die der Entscheidungsmaßstab

¹³ „Heikel“ kann der Empfänger, die Region, die Menge, die Art oder der technische Stand der Waffe sein.

¹⁴ Antwort auf Kleine Anfrage „Export und Überlassung von Kriegswaffen“ von Jan van Aken, Mitglied des Bundestages (DIE LINKE) vom 13.09.2011, Drucksache 17/7078.

¹⁵ „Gemeinsamer Standpunkt vom 8. Dezember 2008 des Rates betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern“.

für die Genehmigungsbehörden sind. Dabei prüfen und bewerten BAFA bzw. BMWi in der Theorie bei jedem Ausfuhrantrag für ein bestimmtes Rüstungsgut in ein bestimmtes Land, ob eine Ausfuhr in Einklang mit der Rüstungsexportgrundsätzen steht. Bei über 16.000 Anträgen jährlich kann jedoch nicht jeder Antrag einzeln geprüft werden. Staaten der Europäischen Union, der NATO und Staaten, die der NATO von der Bundesregierung gleichgestellt wurden, d.h. die Schweiz, Japan, Australien und Neuseeland, haben de facto einen Blankoschein. Anträge werden nur in seltenen Ausnahmefällen geprüft. Auch existiert eine Form von Abwärtslogik: Hat der Bundessicherheitsrat beispielsweise den Export einer Fregatte in ein Land genehmigt, wird in der Folge keine Einzelfallprüfung vorgenommen, wenn nun Munition für das Schiff geordert wird.

Waffenexporte leicht gemacht – die „Politischen Grundsätze“ für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern

Die hier niedergelegten Rüstungsexportgrundsätze scheinen auf den ersten Blick Rüstungsexporte einzuschränken. Als Versagungsgrund für eine Genehmigung werden z.B. friedensgefährdende und konfliktverschärfende Umstände sowie die Menschenrechtslage im Land genannt. Eine genauere Lesart offenbart allerdings, dass die Formulierungen mit Bedacht gewählt sind. So heißt es z.B. in den „Politischen Grundsätzen“ lediglich, dass der „Beachtung der Menschenrechte“ im Bestimmungsland „besonderes Gewicht beigemessen“ wird. Das bedeutet, dass das Menschenrechtskriterium nicht absolut gilt, sondern dass es im Ermessen der Exekutive respektive der ausführenden Behörde liegt, inwieweit der Beachtung der Menschenrechte im Empfängerland Bedeutung beigemessen wird. Die Genehmigungen für Saudi Arabien zeigen, wie groß die Entscheidungsfreiheit ist. Saudi-Arabien ist eine monarchistische Diktatur, die auch laut Menschenrechtsbericht der Bundesregierung massive und systematische Menschenrechtsverletzungen begeht.¹⁶ Trotzdem kann Saudi-Arabien in Deutschland alles ganz legal kaufen, was ein repressiver Polizeistaat braucht: Tausende von Sturmgewehren und eine eigene Herstellungslinie, sprich Waffenfabrik für das G36 Sturmgewehr, Leopard-Kampfpanzer und Drohnen. Allein im abgelaufenen Jahr 2012 waren dies Rüstungsgüter für über 1,2 Mrd. Euro. Die bereitwillige Unterstützung dieser Diktatur wird mit dem besonderen außenpolitischen Interessen gerechtfertigt und steht somit im Einklang mit den „Politischen Grundsätzen“. Denn in der Präambel wird festge-

¹⁶ Laut Menschenrechtsberichten der Bundesregierung ist Folter weit verbreitet, die Todesstrafe wird oft verhängt und vollstreckt, grausame, unmenschliche und erniedrigende Strafen, wie Körperstrafen (z. B. Auspeitschen), werden regelmäßig vollzogen. Freie Meinungsäußerung ist nur sehr eingeschränkt möglich, Dissidenten werden inhaftiert, Geständnisse erzwungen, es gibt keine Religionsfreiheit, die schiitische Minderheit im Osten des Landes wird diskriminiert, ausländische Arbeitskräfte sind weitgehend rechtlos (8. und 9. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung, www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/358008/publicationFile/131966/9MR-Bericht-pdf.pdf;jsessionid=E0CD059433606C86D51EF94644295CB4). Frauen werden wesentliche Menschenrechte vorenthalten (9. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik) und haben keine Rechtspersönlichkeit (vgl. www.auswaertiges-amt.de).

stellt, dass der Export sich am „Sicherheitsbedürfnis und außenpolitischen Interesse der Bundesrepublik Deutschland“ zu orientieren habe. Ferner wird auch für Drittländer ausdrücklich bestimmt, dass Genehmigungen möglich sind, wenn „besondere außen- oder sicherheitspolitische Interessen“ vorliegen.

Wie die Verletzung von Menschenrechten ist auch das so genannte „Spannungsgebiet“ kein definitiver Versagungsgrund für einen Rüstungsexport, wie dies in der Öffentlichkeit häufig angenommen wird. D.h. die Bundesregierung kann vor dem Hintergrund der zitierten Präambel auch Waffenexportgenehmigungen für Länder erteilen, die beispielsweise in bewaffnete interne Auseinandersetzungen verstrickt sind oder sich in einem massiven Rüstungswettlauf mit einem Nachbarstaat befinden – also nach allgemeinem Verständnis ein Spannungsgebiet sind.¹⁷

Die „Politischen Grundsätze“ haben noch eine weitere Leerstelle: Sie verpflichten die Bundesregierung zwar auf die Vorlage eines jährlichen Rüstungsexportberichtes, aber nicht dazu, die Beweggründe für ihre Entscheidungen offen zu legen. Weder dem Parlament noch der Öffentlichkeit legt die Regierung Rechenschaft über ihr Tun ab.

Weder die „Politischen Grundsätze“ noch der „Gemeinsame Standpunkt“ sind justiziabel

Die „Politischen Grundsätze“ der Bundesregierung sind vom Bundeskabinett verabschiedet. Sie sind kein Gesetz und damit nicht einklagbar. Die Bundesregierung kann jederzeit gegen die „Politischen Grundsätze“ verstoßen, niemand kann ihre Genehmigungs-Entscheidungen juristisch anfechten. Demgegenüber ist der „Gemeinsame Standpunkte“ der Europäischen Union nach offiziellem Sprachgebrauch zwar rechtsverbindlich, d.h. die Politik der Mitgliedstaaten muss damit in Einklang stehen. Allerdings ist die Einhaltung ebenfalls nicht gerichtlich einklagbar. Darüber hinaus eröffnet der „Gemeinsame Standpunkt“ selbst einen großen Ermessensspielraum. Artikel 4(2) lautet: „Ob der Transfer von Militärtechnologie oder Militärgütern genehmigt oder verweigert wird, bleibt dem nationalen Ermessen eines jeden Mitgliedstaats überlassen.“

Die Endverbleibskontrolle

Ein weiteres Problem stellt die Endverbleibskontrolle dar. Sie besteht lediglich auf dem Papier: Der deutsche Hersteller reicht mit dem Antrag auf Ausfuhr-Genehmigung ein Formular ein („Endverbleibserklärung“), auf dem der ausländische Empfänger der Güter versichert, dass die Rüstungsgüter im Land verbleiben und ohne Erlaubnis der Bundesregierung nicht weitergegeben werden. Damit hat sich die Frage nach der Sicherstellung des Verbleibs für die deutschen Behörden erledigt.

¹⁷ Weder die „Politischen Grundsätze“ noch das KWGK oder das AWG kennen den Begriff „Spannungsgebiet“.

Im Gegensatz zu den USA verzichtet die Bundesregierung auf Vor-Ort-Kontrollen, um den Verbleib deutscher Rüstungstechnologie zu überprüfen. Nicht einmal eine Berichtspflicht des Empfängerlandes ist vorgesehen. Die Bundesregierung leistet mit diesem System der illegalen Weitergabe von deutschen Rüstungsgütern Vorschub. Der größte Teil der auf dem riesigen illegalen Waffenmarkt gehandelten Waffen stammt aus den Waffenkammern von Staaten, die damit zuvor legal beliefert worden sind. So tauchen auch Kleinwaffen aus deutscher Produktion immer wieder dort auf, wo sie lt. Ausfuhrgenehmigung nicht sein dürften – so wie die G36-Sturmgewehre in Georgien, Libyen oder bestimmten mexikanischen Bundesstaaten, die zuvor von der Belieferung seitens der Bundesregierung ausgeschlossen wurden.

Kleinwaffen

Deutschland zählt bei den Klein- und Leichtwaffen aller Art zu den bedeutendsten Lieferanten der Welt.¹⁸ So wird geschätzt, dass von dem deutschen Sturmgewehr G3 und dessen Ablegern wie der Maschinenpistole MP5 weltweit 7-10 Millionen Exemplare im Umlauf sind.¹⁹ Sie finden sich auf den Kriegsschauplätzen der Welt, von Kolumbien und Mexiko über Mali, Sudan und Somalia bis nach Afghanistan und Myanmar. Obwohl eigentlich allen die Gefahr bewusst ist, die von diesen Waffen für die Stabilität ganzer Weltregionen ausgeht, obwohl der ehemalige UNO-Generalsekretär Kofi Annan sie als die „Massenvernichtungswaffen des 21. Jahrhunderts“ geißelte²⁰, gibt es für sie noch immer kein weltweites Nichtverbreitungs-System, so wie dies bei chemischen, biologischen und nuklearen Waffen der Fall ist.

„Kleinwaffe“ ist die Sammelbezeichnung für alle militärischen Handfeuerwaffen (Kleinwaffen) und tragbare Raketen- und Artilleriesysteme (leichte Waffen). Entsprechend der Definition der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) sind damit alle tragbaren Waffen bezeichnet, die für den Einsatz als tödliches Kriegswerkzeug hergestellt oder umgebaut wurden.²¹ Durch die geschätzten rund 875 Millionen²² weltweit im Umlauf befindlichen Kleinwaffen werden laut Angaben von UNICEF mehr Menschen getötet als durch alle anderen Waffen. Bis zu 90 Prozent aller Kriegesopfer fallen heute diesen Waffen zum Opfer. Über 1.300 Menschen sterben durch sie jeden Tag.²³

¹⁸ Small Arms Survey 2010

¹⁹ <http://ag-friedensforschung.de/themen/Kleinwaffen/g3.html>

²⁰ Kofi Annan – Konferenz der Vereinten Nationen über den unerlaubten Handel mit Kleinwaffen und leichten Waffen vom 9.-20.7.01, New York.
<http://www.unric.org/html/german/kleinwaffen/publ.htm> (09.11.2011)

²¹ Kleinwaffen werden unterschiedlich definiert. Der Definition der OSZE und der der EU kommt jedoch eine Vorbildfunktion zu.

²² Small Arms Survey 2010

²³ UNICEF: „Kleinwaffen – Eine weltweite Bedrohung“
http://www.unicef.de/fileadmin/content_media/mediathek/I_0068Kleinwaffen2006_02.pdf

Kleinwaffen verursachen aber nicht nur mehr Opfer, als jede andere Waffenart, sondern verschärfen Konflikte und destabilisieren Gesellschaften. Bei einer durchschnittlichen Verwendungsdauer von 30 bis 50 Jahren stellt ihre massenhafte Verbreitung ein ernsthaftes Problem für den Frieden, die Sicherheit und die soziale Stabilität vieler Staaten und Gesellschaften dieser Welt dar.

Der Export von Waffenfabriken

Ein weiteres Problem ist die Vergabe von Lizenzen zum Nachbau von Waffen und sonstigen Rüstungsgütern. Die Lizenzvergaben selber sind nicht genehmigungspflichtig. Allerdings sind die Fertigungsunterlagen zum Bau von Rüstungsgütern vom AWG erfasst, ihr Export bedarf daher der Zustimmung. Das bedeutet, dass die Bundesregierung eine Lizenzfertigung implizit genehmigt, sobald sie der Ausfuhr der Fertigungsunterlagen zustimmt.

Ist eine Fabrik erst einmal aufgebaut, kann das entsprechende Land über viele Jahrzehnte die entsprechende Waffe oder Munition selbst produzieren. Zwar werden die Genehmigungen für den Export der Fertigungsunterlagen und Herstellungsausrüstung an die Bedingung geknüpft, dass die in Lizenz gefertigten Güter nicht ohne Erlaubnis der Bundesrepublik weiter exportiert werden dürfen. Die Endverbleibskontrolle besteht jedoch auch hier lediglich aus einem Stück Papier mit der unverbindlichen Zusage des ausländischen Herstellers.

Die Geschichte zeigt die Gefahr, die Kontrolle über die Waffen und deren Verbreitung zu verlieren. So lieferte die Bundesrepublik in den 1960er Jahren eine komplette G3-Fabrik an den Iran – damals galt der Schah als wichtiger Bündnispartner. Die Revolution von 1979 brachte ein neues Regime an die Macht, welches die Fabrik weiter produzieren ließ und das Gewehr bis heute weltweit vertreibt. Ein ähnliche Entwicklung ist auch in Saudi-Arabien denkbar. Und selbst wenn das Königshaus Saud nicht stürzt – schon heute interessiert es sich wenig um deutsche Endverbleibsvorstellungen: Noch bevor die Produktion dort vollständig hochgefahren ist, bewirbt Saudi-Arabien die Waffen bereits auf internationalen Messen und bietet sie im Internet zum Verkauf an.

Geheimniskrämerei um Rüstungsexporte

Die Öffentlichkeit und das Parlament werden nur sehr lückenhaft und mit langen Verzögerungen informiert. Genehmigungen werden durch den Rüstungsexportbericht erst bis zu zwei Jahren nach Ihrer Erteilung öffentlich bekannt.²⁴ Die Vorlage eines zeitnahen vierteljährlichen Berichts wäre unter Verzicht auf die „Prosa“ problemlos möglich. Länder wie Großbritannien und Schweden sind hierfür ein Beispiel.²⁵ Auch die Angaben selbst in den Berichten sind mangelhaft, z.B. fehlen Angaben zu allen tatsächlichen Ausfuhren

²⁴ Die Bundesregierung begründet die späte Veröffentlichung mit dem Zeitaufwand bei der Erstellung des Textteils des Berichts unter Einbeziehung der verschiedenen Ressorts.

²⁵ Großbritannien veröffentlicht vierteljährlich einen Exportbericht. Schweden publiziert in Ergänzung zu einem jährlichen Bericht monatliche Updates über erfolgte Genehmigungen.

von sonstigen Rüstungsgütern, zum Reexport, zu Komponenten, zur Höhe der Hermesbürgschaften und ggf. der Ausfälle etc. – die Liste für mehr Transparenz ist umfangreich.

Große Geschäfte unter allen Regierungen

In den letzten dreizehn Jahren (1999 bis 2011), also seit der Veröffentlichung von Zahlen durch den Rüstungsexportbericht der Bundesregierung, sind Kriegswaffen und sonstige Rüstungsgüter aus deutscher Produktion im Wert von 88,2 Mrd. Euro in alle Welt verkauft worden. Jedes Jahr werden rund 17.000 Anträge zur Ausfuhr von Kriegswaffen und Rüstungsgütern gestellt. Im Jahr 2012 erhielten wieder 75 Länder Großwaffensysteme²⁶, wie z.B. Kampfpanzer, Kampfhubschrauber oder U-Boote. Die deutschen Rüstungsunternehmen haben gegen den weltweiten Trend auch im Jahr 2011 ihre Umsätze stabil halten bzw. steigern können.²⁷

Derzeit wird zwischen den Regierungsparteien und der SPD und den Grünen darüber gestritten, welche Regierung bei der Genehmigung von Waffenexporten schrankenloser war.²⁸ Nimmt man die Höhe der Genehmigungen zum Maßstab, sind die Rüstungsexportberichte aufschlussreich: Die erste rot-grüne Regierung unter Gerhard Schröder und Joschka Fischer (1999-2003) genehmigte pro Jahr Rüstungsexporte für durchschnittlich 5,36 Mrd. Euro, das zweite Kabinett Schröder/Fischer übertraf dies mit durchschnittlich 6,23 Mrd. Euro. Die Große Koalition Merkel/Steinmeier weitete die Genehmigungen auf im Schnitt 7,94 Mrd. Euro pro Jahr aus. Schwarz-Gelb unter Kanzlerin Merkel kommt auf durchschnittlich 8,1 Mrd. Euro jährlich.

Tab.: Deutsche Rüstungsexport-Genehmigungen 1999-2011, Jahresdurchschnitt pro Kabinett, in Mrd. Euro

	Summe Genehmigungen (Jahresdurchschnitt)
Kabinett Schröder I, 1999-2002	5,36
Kabinett Schröder II, 2003-2005	6,23
Kabinett Merkel I, 2006-2009	7,94
Kabinett Merkel II, 2010-2011	8,14

Quelle: Rüstungsexportberichte

Die Genehmigungswerte sind seit 1999 kontinuierlich gestiegen, jede Regierung hat bisher die Tendenz nach oben mitgetragen bzw. aktiv gefördert.

²⁶ Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI): Waffentransfer-Datenbank, www.sipri.org/databases/armstransfers

²⁷ Sipri: The SIPRI Top 100 arms-producing and military services companies in the world excluding China, 2011. www.sipri.org/research/armaments/production/Top100

²⁸ Vgl. Bundstagsdebatte vom 31.01.2013 zu diversen Anträgen von SPD, Bündnis 90/ Die Grünen und Die Linke: www.waffenexporte.org/wp-content/uploads/2011/06/Plenum31.01.2013.pdf

Bundestag – die Positionen der Fraktionen zu Rüstungsexporten

Innerhalb der Regierungsfaktionen (CDU/FDP) haben sich in den vergangenen Jahren einzelne Stimmen erhoben, die Rüstungsexportpolitik durch die frühere Vorlage des Rüstungsexportberichts transparenter zu gestalten. Vereinzelt wurde sogar die Beschäftigung des Bundestages mit anstehenden Exportvorhaben gefordert. Industrie-, verteidigungs- und militärpolitische Interessen dominieren das Denken der Mitglieder der Regierungsfaktionen. Die Mehrheit der Abgeordneten steht für die Beibehaltung der gegenwärtigen Praxis.

Die Position der SPD-Fraktion wird maßgeblich geprägt von den Rüstungslobbyisten der Partei, die sich gegen die Befürworter einer restriktiveren Exportpolitik durchgesetzt haben. Die SPD kritisiert die Exportpraxis der Regierung Merkel als ausufernd. In einem Fraktionsantrag²⁹ fordert sie mehr Transparenz, d.h. einen zeitnahen Rüstungsexportbericht und die Schaffung eines geheim tagenden, parlamentarischen Gremiums, das über die geheimen Rüstungsexportbeschlüsse der Bundesregierung zu unterrichten wäre. Weitere Änderungen, wie z.B. im Zusammenhang mit den Hermes-Bürgschaften oder den Lizenzvergaben für die Herstellung von Kleinwaffen in Drittländern, beinhaltet die Positionierung der SPD-Fraktion nicht. Eine Reduzierung der deutschen Rüstungsexporte ist demnach auch unter der SPD nicht zu erwarten.

Die Grünen wenden sich nicht gegen Rüstungsexporte an sich. Sie wollen sie jedoch einschränken und vor allem transparenter machen. Die Kritik, die die Grünen auch aus den eigenen Reihen für ihre Rüstungsexportpolitik in den Jahren der rot-grünen Regierung bezogen haben, hat eine gewisse Wirkung gezeigt. Sie fordern nun ein Rüstungsexportgesetz, welches die jetzigen „Politischen Grundsätze“ in Gesetzesform gießt, die Beschäftigung des Parlaments mit besonders sensiblen Exportvorhaben, ein Verbot von Lizenzvergaben in Drittländer und eine tatsächliche Kontrolle des Endverbleibs deutscher Rüstungsgüter vor Ort.³⁰ Sie gehen davon aus, dass bei größerer Transparenz die Exportgenehmigungen restriktiver gehandhabt würden.

DIE LINKE ist im Bundestag die einzige Fraktion, die sich für ein generelles, gesetzlich verankertes Verbot aller Rüstungsexporte einsetzt. Auf dem Weg zu einem Verbot benennt sie Zwischenschritte, die gleich umgesetzt werden sollten: Der Export von Kleinwaffen und Waffenfabriken sollte sofort ohne jede Ausnahme verboten werden, ebenso jegliche politische und finanzielle Förderung von Rüstungsexporten. Zudem verlangt die LINKE mehr Transparenz. Wesentlich sei es, eine öffentliche Debatte zu ermöglichen. Eine Parlamentsbeteiligung hält sie für nicht problemlösend, da die Regierung die Par-

²⁹ Siehe Antrag der SPD-Fraktion „Frühzeitige Veröffentlichung der Rüstungsexportberichte sicherstellen – Parlamentsrechte über Rüstungsexporte einführen“ vom 28.03.2012, Drucksache 17/9188.

³⁰ Siehe Antrag der Fraktion Die Grünen „Rüstungsexporte kontrollieren – Frieden sichern und Menschenrechte wahren“ vom 25.4.12, Drucksache 17/9412.

lamentsmehrheit habe und die Exportgenehmigungen vielmehr aufgewertet würden. Die Überführung der bestehenden Rüstungsexportgrundsätze in ein Gesetz wird abgelehnt. Die Endverbleibskontrolle müsste in Form von aktiven Kontrollen vor Ort erfolgen.

Ausblick

Ein differenziertes Förderinstrumentarium des Staates, wachswenige politische Grundsätze, ein schnelles und oberflächliches Genehmigungsverfahren, Geheimniskrämerei und ein Pro-Export-Konsens der Parteien, die die letzten Bundesregierungen bildeten, bereiteten und bereiten die Basis für den internationalen Absatz deutscher Rüstungsgüter. Die kontinuierliche Steigerung der Exportzahlen von rund 3,4 Mrd. Euro 1999 auf durchschnittlich rund 8,1 Mrd. in den Jahren 2010 und 2011 erklärt sich auch aus der Reduzierung des Beschaffungsetats des Bundesverteidigungsministeriums. Anders formuliert: Was die Unternehmen hierzulande nicht mehr absetzen konnten, verkauften sie nun woanders. Die verschiedenen Bundesregierungen haben dies unterstützt: Der internationale Absatz verhiess sinkende Stückzahlkosten bei den Käufen für die Bundeswehr und gleichzeitig den Erhalt einer eigenen leistungsfähigen, nationalstaatlichen Rüstungsindustriellen Basis.³¹

Gegenwärtig sind die Rüstungsunternehmen mit sinkenden Verteidigungsbudgets in Europa und den USA konfrontiert, ihren weiterhin wichtigsten Absatzmärkten. Gleichzeitig rüsten die Staaten des Mittleren Ostens, aber auch Asiens weiter auf. Dorthin, also in Regionen mit fragilen oder nicht vorhandenen Sicherheitsstrukturen, Rüstungswettläufen und katastrophalen Menschenrechtsbilanzen, werden sich zunehmend die Ströme deutscher Kriegswaffen und sonstiger Rüstungsgüter ergießen. Tabus sind für die Politik dabei überkommen. Der offiziell verkündete Verkauf von Leopard 2-Kampfpanzern nach Katar und der inoffiziell beschlossene Verkauf dieses Panzertyps nach Saudi-Arabien zeigen dies. Neben industrie- und verteidigungspolitischen Interessen spielen dabei auch verstärkt sicherheitspolitische Interessen eine Rolle. Deutsche Rüstungsexporte waren zwar auch in der Vergangenheit ein Instrument der Außenpolitik. Die schmerzhafteste Lektion, die der Westen in Afghanistan, aber auch in Irak, Somalia und Jemen im vergangenen Jahrzehnt erhalten hat, ist ein treibendes Element für Rüstungsexporte: Nicht mehr deutsche Soldaten sollen deutsche Interessen sichern, sondern deutsche Waffen in den Händen pro-deutscher Regime.

Inwieweit die nächste Bundesregierung diese Entwicklung weiter vorantreibt und der nächste Bundestag weiterhin größtenteils passiv bleibt, hängt nicht nur vom Wahlausgang ab. Die kritische Haltung der Öffentlichkeit, die Arbeit

³¹ Ob diese Ziele erreicht worden sind, darüber lässt sich streiten. Die Produkte der deutschen Rüstungsindustrie gelten als überteuert, werden immer wieder mit teils erheblichen Verspätungen ausgeliefert und können dann häufig weniger, wie versprochen. Das Transportflugzeug A400M, der Kampfubschrauber Tiger und die Korvetten der Braunschweig-Klasse mögen hier als Beispiel dienen.

rüstungsexportkritischer NGO's und die Berichterstattung der Medien sind von entscheidender Bedeutung, um die kritische Masse zu erzeugen, die zumindest die massivsten Auswüchse der Rüstungsexportpolitik beschneidet. An ersten Schritten bietet sich einiges an: das Ende staatlicher Exportbürgschaften, die Etablierung eines echten Endverbleibskontrollsystems und das Verbot des Kleinwaffenexports.