



# GKKE

Gemeinsame Konferenz  
Kirche und Entwicklung

Joint Conference Church  
and Development

---

## **Stellungnahme der GKKE zu den Themenbereichen der Kommission „Zukunft der Rüstungsexportkontrolle“**

Im Kontext der Einrichtung einer Kommission „Zukunft der Rüstungsexportkontrolle“ hatte das BMWi, Herrn Ministerialdirigent Karl Wendling, mit Schreiben vom 04.08.2016 um eine schriftliche Stellungnahme zu den Themenbereichen gebeten, die von der Kommission beraten werden sollen. Die GKKE hat in ihren Rüstungsexportberichten zu unterschiedlichen Themenfeldern der Rüstungsexportpolitik ihre Position dargelegt und begründet. Unter Berücksichtigung und Verweis auf diese Positionen nehmen wir wie folgt zu den Themenbereichen Stellung:

- a) Rechtliche und politische Grundlagen der Rüstungsexportkontrolle unter Einbeziehung außenpolitischer Rahmenbedingungen

Die gesetzlichen Regelungen der deutschen Rüstungsexportkontrolle hat die GKKE in ihrem Rüstungsexportbericht 2013 ausführlich dargelegt, im Kontext der Regelungssysteme der Europäischen Union und internationaler Regelungen bzw. völkerrechtlicher Abkommen. Es wird dazu verwiesen auf Kapitel 6 im angehängten GKKE-Rüstungsexportbericht 2013 (S. 109-136). Das Fazit dieser Überlegungen in Kapitel 6.4 wird im Folgenden zitiert:

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

(6.56) Was die einzelnen Regelungen angeht, ist der sich in der VerbringungsRL andeutende Systemwechsel weg von einer vollständigen behördlichen und damit prinzipiell rechtlich wie politisch zu überwachenden und nicht mit wirtschaftlichen Eigeninteressen in Konflikt stehenden Überwachung der Rüstungsexporte, hin zu einer Selbstkontrolle der beteiligten Unternehmen mit großer Skepsis zu beobachten. Besonders das Instrument der Zertifizierung in Verbindung mit einer

---

entsprechenden Allgemeingenehmigung ermöglicht einen Handel mit Verteidigungsgütern unter den zertifizierten Unternehmen, der sich weitgehend ohne behördliche und damit auch ohne sonstige öffentliche Kontrolle abspielt. Offenbar wird in Brüssel der Verkehr von Verteidigungsgütern stark als eine Frage effizienter Handelsabläufe gesehen und weniger als ein Problem der Außen-, Sicherheits- und Menschenrechtspolitik. Diese Sichtweise führt zu einer teilweisen Privatisierung von Vorgängen, die bislang mit guten Gründen als öffentliche Angelegenheiten angesehen wurden

(6.57) Aber auch im Bereich des KWKG, der noch weitgehend unbeeinflusst von europäischen Vorgaben existiert, gibt es Missstände, die auch durch die Tradition nicht geheiligt werden können. So ist es politisch wie rechtlich äußerst bedenklich, dass die Kompetenzzuweisung des Grundgesetzes für die Kriegswaffenkontrolle an die Bundesregierung seit Jahrzehnten missachtet wird. Die Aufteilung von Genehmigungsentscheidungen zwischen dem zuständig zeichnenden, von Verfassungs wegen aber nicht zuständigen Wirtschaftsministerium und dem faktisch die schwierigen Entscheidungen bestimmenden und somit inhaltlich verantwortlichen, aber im Verborgenen agierenden Bundessicherheitsrat trägt zur Diffusion von Verantwortung bei und erhöht die Intransparenz.

(6.58) Wichtiger aber als diese gravierenden Einzelprobleme ist noch das weitgehende Fehlen einer Kontrolle der Verwaltung durch Akteure außerhalb der Exekutive: Es kommt systematisch bedingt kaum zu gerichtlichen Verfahren<sup>1</sup> und damit zu einer Kontrolle von Seiten der Judikative. Vor allem fehlt es an einer hinreichenden Kontrolle der Exekutive durch den Deutschen Bundestag, dem die dafür notwendigen Informations- und Selbstinformationsinstrumente fehlen,<sup>2</sup> obwohl rechtliche Möglichkeiten zu ihrer Schaffung bestehen. Angesichts der politischen Bedeutung des Themas ist dies nicht hinnehmbar.<sup>3</sup>

#### b) Deutsche Rüstungsexportkontrolle im europäischen Kontext (Angleichung an die Rüstungsexportrichtlinien)

Die Überprüfung des EU Gemeinsamen Standpunktes zur Ausfuhr von Militärgütern und Militärtechnologien wurde im GKKE-Rüstungsexportbericht 2015 in Kapitel 6.2 (Seite 103-108 in angehängter Anlage) abgehandelt. Aus diesen Darlegungen wird im Folgenden die Bewertung in den Absätzen (5.09) bis (5.12) wiedergegeben.

„(5.09) Der EU-Verhaltenskodex sowie der spätere Gemeinsame Standpunkt waren der kleinste gemeinsame Nenner, auf den sich die EU-Staaten einigen konnten. Dies spiegelt sich in der Formulierung der Kriterien wider, die ausreichenden Interpretationsspielraum zur Wahrung nationaler Interessen zulassen. Zusätzlich wird zwar in einzelnen Kriterien von „Staaten“ als Referenzpunkt

<sup>1</sup> Vgl. Grebe, Jan/Roßner, Sebastian, Parlamentarische Kontrolle und Transparenz von Rüstungsexporten, 2013, S. 13 und auch S. 19ff zur möglichen Einführung eines Verbandsklagerechts.

<sup>2</sup> GKKE Rüstungsexportbericht 2012 ,a.a.O., S. 75ff

<sup>3</sup> Vgl. Grebe, Jan/Roßner, Sebastian, Parlamentarische Kontrolle und Transparenz von Rüstungsexporten, 2013, S. 16f. und S. 21ff.

bei der Bewertung gesprochen, die Einzelfallentscheidung (*case-by-case approach*) eröffnet jedoch die Möglichkeit, soweit ins Detail zu gehen, dass etwa die Gesamtbewertung der Menschenrechtssituation in einem Empfängerland in den Hintergrund gedrängt wird. Bis heute zeugt der Gemeinsame Standpunkt, und das hat der Überprüfungsprozess nicht auflösen können, von einer Doppeldeutigkeit, die die unterschiedlichen Interessen der einzelnen EU-Staaten offenbart. Auf der einen Seite steht der Wunsch nach einer zurückhaltenden Exportpolitik, auf der anderen Seite das Ziel einzelner Staaten, den Gemeinsamen Standpunkt als Instrument für gleiche Wettbewerbsbedingungen und dadurch eine Exportförderung zu nutzen.<sup>4</sup>

(5.10) Dass ein Schwerpunkt bei der Überprüfung auf die Vermeidung der illegalen Weiterleitung von Waffen gelegt wurde, begrüßt die GKKE ausdrücklich. Zu oft sind in der Vergangenheit vormals legal ausgeführte Waffen am Ende in den falschen Händen gelandet. Für eine bessere Kontrolle sollten sich die EU-Staaten stärker mit Vor-Ort-Kontrollen auseinandersetzen und ein EU-weites System einführen. Das Benutzerhandbuch motiviert die Staaten lediglich zum Erfahrungsaustausch. Die GKKE fordert die Bundesregierung ausdrücklich dazu auf, sich auf europäischer Ebene für eine Umsetzung von Post-Shipment-Kontrollen einzusetzen.

Aus Sicht der GKKE ist die Einführung eines neuen IT-Systems für den besseren Informationsaustausch bei Ablehnungen und kritischen Empfängerländern ein positiver Schritt. Dadurch besteht die Möglichkeit, dass in Zukunft kritische Exporte unterbunden werden und die EU-Staaten zumindest in Einzelfällen eine gemeinsame Position finden.

(5.11) Als der EU-Verhaltenskodex 1998 verabschiedet wurde, war es besonders der Widerstand Frankreichs, der zu einer „Verwässerung“ des Textes geführt hat, obwohl zahlreiche Staaten – darunter auch Deutschland – eine klarere Formulierung unterstützt hatten. Als Ergebnis der französischen Intervention sind die Hürden für eine Ablehnung bis heute sehr hoch: Beispielsweise spricht der Gemeinsame Standpunkt im Zusammenhang von Menschenrechtsverletzungen von einem „hohen Risiko“, das bestehen muss, damit ein Genehmigungsantrag abgelehnt werden kann. Diese Schwäche des Gemeinsamen Standpunktes haben die EU-Staaten bis heute nicht aufheben können. Das EU-Benutzerhandbuch, das durch die Auflistung von „best practices“ eigentlich zu einer weiteren Harmonisierung beitragen sollte, wird seit der ersten Veröffentlichung als ein freiwilliges Papier betrachtet. Zwar hat die Verabschiedung des Gemeinsamen Standpunktes insofern zu einer Verschärfung beigetragen, als dass sich mehr Pflichten für die EU-Staaten ergeben; der Interpretationsspielraum hinsichtlich der Kriterien hat sich allerdings kaum verändert. Die GKKE plädiert daher für eine Konkretisierung des Textes, um die Rüstungsexportpolitik aller EU-Staaten restriktiver zu gestalten. Bei der Verabschiedung des EU-Verhaltenskodex gab es innerhalb der EU Stimmen, die ein Verbot von Waffenlieferungen an Staaten gefordert haben, die Menschenrechte verletzen. Aus Sorge um die lukrativen Geschäfte im Mittleren Osten ist der Vorschlag damals am Widerstand Frankreichs gescheitert.<sup>5</sup> Die GKKE hält eben dieses Vorgehen aber für wünschenswert

---

<sup>4</sup> Susanne Therese Hansen: Taking ambiguity seriously: Explaining the indeterminacy of the European Union conventional arms export control regime, in: European Journal of International Relations, 2015, S. 1-25.

<sup>5</sup> Susanne Therese Hansen, Taking ambiguity seriously: Explaining the indeterminacy of the European Union conventional arms export control regime, in: European Journal of International Relations, 2015, S. 15.

und ruft das EU-Parlament dazu auf, hier eine Klarstellung des Gemeinsamen Standpunktes zu fordern.

(5.12) Die GKKE bedauert, dass bei der Überprüfung des Gemeinsamen Standpunktes die Chance verpasst wurde, die Kriterien strikter zu formulieren. Die Praxis der letzten Jahre hat gezeigt, dass etwa die Anwendung des Menschenrechtskriteriums oder die Frage nach Korruption mehr Aufmerksamkeit bedarf. Eine Anpassung des Benutzerhandbuchs ist dafür nicht ausreichend. Die GKKE ruft alle EU-Mitgliedsstaaten dazu auf, stärker auf eine Harmonisierung der Rüstungsexportkontrolle hinzuwirken. Die vorgesehene Überprüfung des Gemeinsamen Standpunktes 2018, zehn Jahre nach Verabschiedung,<sup>6</sup> welche die GKKE ausdrücklich begrüßt, muss unbedingt auf eine Präzisierung der Kriterien hinarbeiten. Im Vorfeld gilt es, unter Einbeziehung relevanter Akteure einen Rahmen für die Überprüfung zu erarbeiten, um auch während des Überprüfungsprozesses das Mitwirken zahlreicher Interessensgruppen sicherzustellen. Neben den Staaten selber müssen auch Wissenschaft und Zivilgesellschaft gehört werden, gleichzeitig muss sich das EU-Parlament stärker einbringen können.“

### c) Sicherheitsinteressen Deutschlands und Bündnisverpflichtungen

Den Diskurs um die Interessen der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik haben wir im jüngsten GKKE Rüstungsexportbericht 2015 im Kapitel 5.5 „Saudi-Arabien: Streitpunkt um die Ausrichtung der Rüstungsexportpolitik“ exemplarisch aufgegriffen (Anhang GKKE REB 2015, Kapitel (5.5) auf den Seiten 95-100). Die Bewertung aus diesem Kapitel wird im Folgenden wiedergegeben:

#### Bewertung

„(4.62) Die Debatte über Rüstungslieferungen nach Saudi-Arabien wird weiterhin intensiv geführt und die Positionen der Befürworter und Gegner von Rüstungsexporten in das Land stehen sich scheinbar unversöhnlich gegenüberstehen. Es mangelt an einer zielgerichteten Diskussion, die versucht, die gegensätzlichen Argumente abzugleichen und eine gemeinsame Position herauszuarbeiten. Grundsätzlich greift es zu kurz, immer wieder auf die wirtschaftliche Notwendigkeit von Rüstungsexporten zu verweisen, um die deutsche Rüstungsindustrie auszulasten. Die GKKE fordert aufgrund der Gesamtlage in dem Land und in der Region, Rüstungsausfuhren nach Saudi-Arabien zu stoppen. Denn es besteht nicht nur eine katastrophale Menschenrechtslage im Land selbst. Saudische Truppen sind zudem in Kampfhandlungen im Nachbarland Jemen verstrickt, und die Region befindet sich insgesamt in einer instabilen Situation, zu der Rüstungslieferungen weiter beitragen. Es bestehen ernsthafte Zweifel daran, dass die saudische Regierung an einer dauerhaften Befriedung der Region interessiert ist.“

---

<sup>6</sup> Council of the European Union, Outcomes of Proceedings, Council conclusions relating to the review of the Common Position 2008/944/CFSP on arms exports and the implementation of the Arms Trade Treaty (ATT), COARM 174, CFSP/PESC 401, Brussels, 20 July 2015.

---

Erst kürzlich hat die Bundesregierung die Genehmigung für die Ausfuhr von 15 Patrouillenbooten nach Saudi-Arabien erteilt.<sup>7</sup> Selbst wenn mit diesen Booten nicht unmittelbar Menschenrechtsverletzungen begangen werden können, stellt sich die Frage, inwiefern die Lieferung dieser Boote in einer sehr angespannten regionalen Situation, auch im Zusammenhang mit dem Iran in der Straße von Hormus, zu mehr Stabilität beitragen sollen.

Es liegt nicht im außen- und sicherheitspolitischen Interesse Deutschlands, die internationalen Bemühungen um eine Entspannung der Beziehungen zwischen dem Westen und dem Iran im Zuge der erfolgreichen Nuklear-Verhandlungen durch eine weitere Aufrüstung Saudi-Arabiens zu konterkarieren.

(4.63) Wie dringend nötig eine konzeptionelle Neuausrichtung der Rüstungsexportpolitik ist, zeigen auch die Auseinandersetzungen innerhalb der Regierung. Als Ergebnis einer solchen Neuausrichtung muss ein klarer Primat der Außen- und Sicherheitspolitik stehen, vor wirtschaftlichen Interessen. Die GKKE betont, dass der Verweis auf eine wettbewerbsfähige Rüstungsindustrie und auf den Erhalt von Schlüsseltechnologien den falschen Schwerpunkt setzt. Rüstungslieferungen nach Saudi-Arabien stehen nach Auffassung der GKKE nicht im Einklang mit den Interessen der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik. Im Gegenteil: die industriepolitische Begründung oder gar innerdeutsche Sicherheitsbedürfnisse für Exporte an Drittstaaten entsprechen nicht den Politischen Grundsätzen, zu denen sich die Bundesregierung in ihrer Koalitionsvereinbarung bekannt hat.

(4.64) Deutschland wäre bei einem (vorläufigen) Stopp von Rüstungslieferungen nach Saudi-Arabien kein Vorreiter in Europa. Als Reaktion auf das militärische Eingreifen der saudischen Streitkräfte in den Konflikt im Jemen hat die Schweizer Regierung kurz darauf alle Rüstungslieferungen an das Königshaus gestoppt. Damit korrigierte die Regierung in Bern ein erst kürzlich gelockertes Verbot, denn seit November 2014 war es schweizerischen Unternehmen wieder erlaubt, Rüstungsgüter nach Saudi-Arabien zu verkaufen.<sup>8</sup> Die Schweiz ist insofern vorbildlich, als in der Kriegsmaterialverordnung (ähnlich dem deutschen Kriegswaffenkontrollgesetz) Staaten, die „Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzen“ als Zielländer von Waffenlieferungen ausgeschlossen sind.<sup>9</sup> Hier wird sehr explizit vom gesamten Empfängerland gesprochen, während seitens der Bundesregierung stets der Hinweis vorgebracht wird, dass jede Entscheidung im Einzelfall getroffen wird und der Endempfänger unter genauer Beobachtung steht. Die GKKE erachtet es auch für die Bundesregierung als notwendig, Saudi-Arabien insgesamt zu bewerten und aufgrund der Menschenrechtslage in dem Land und den Spannungen und Konflikten in der Region keine Rüstungsgüter dorthin zu liefern.

(4.65) Nachdem eine Rede der schwedischen Außenministerin Margot Wallström über Menschenrechte auf einem Treffen der Arabischen Liga durch die saudische Regierung verhindert wurde, verhängte auch die Regierung in Stockholm einen Exportstopp für Rüstungsgüter in das arabische

---

<sup>7</sup> Ausschussdrucksache 18(9)500 vom 29. Juni 2015, Informationen über abschließende Genehmigungsentscheidungen des Bundessicherheitsrates und des Vorbereitenden Ausschusses.

<sup>8</sup> Neue Zürcher Zeitung, 11. Mai 2015.

<sup>9</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19980112/index.html>

Land.<sup>10</sup> Die schwedische Regierung beendete damit eine langjährige militärische Kooperation mit Saudi-Arabien.<sup>11</sup> Dieser Schritt ist umso bemerkenswerter, da Schweden als ehemals neutraler Staat (es ist zwar heute EU-Mitglied, aber nicht Mitglied der NATO) über eine beachtliche und technologisch fortschrittliche Rüstungsindustrie verfügt, die durchaus auf den Export angewiesen ist. Aus Sicht der GKKE ist diese Entscheidung der schwedischen Regierung zu begrüßen.“

Die Diskussion der Konsequenzen der Waffenlieferungen an die kurdischen Peschmerga (S. 114-124 in GKKE REB 2015) ist ein weiteres Beispiel für dieses Spannungsfeld. Dort heißt es im Fazit abschließend: „Außen- und sicherheitspolitische Zielvorgaben treten im Rahmen der neuen deutschen Ertüchtigungsstrategie semi-staatlicher Akteure hinter der Logik akuter Einzelmaßnahmen zurück. Die unkontrollierbaren Folgen von Krieg werden ignoriert“.

#### d) Wirtschaftliche Situation der deutschen wehrtechnischen Industrie und Erhalt von Kernfähigkeiten

„Die GKKE drängt darauf, Rüstungsgeschäfte nicht politisch zu flankieren und keine Exportförderung zu gewähren, anders als die Bundesregierung im Strategiepapier zur Stärkung der Verteidigungsindustrie es als Ziel erklärt hatte“, so hieß es in den Kernforderungen des GKKE REB 2015 in Punkt 6 (dort S.8).

Im Kapitel 5.4 des letzten Rüstungsexportberichtes wurde unter der Überschrift „Förderung der Exportpolitik: Neue Märkte als Hoffnung für die deutsche Rüstungsindustrie und die Unterstützung durch Politik und Bundeswehr“ dieses Thema ausführlich behandelt und das Strategiepapier der Bundesregierung zur Stärkung der Verteidigungsindustrie vom Juli 2015 diskutiert. Im Folgenden seien aus der Bewertung die Punkte (4.51) und (4.52) wiedergegeben:

„(4.51) Die GKKE begrüßt ausdrücklich, dass sich die Bundesregierung im Strategiepapier zu einer Weiterentwicklung europäischer Konvergenz in der Rüstungsexportkontrolle bekennt und die Angleichung der Anwendung des EU-Gemeinsamen Standpunktes erreichen will, ohne jedoch die Standards der restriktiven Rüstungsexportpolitik auf Basis der „Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern“ aus dem Jahr 2000 zu unterlaufen. In der Praxis bedarf es jedoch mehr politischen Engagements, um eine weitere Harmonisierung der Rüstungsexportkontrolle auf europäischer Ebene zu erreichen. Noch immer bestehen rechtliche und praktische Hindernisse, die einen solchen Schritt erschweren.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Hier gibt es unterschiedliche Berichte, wonach zunächst der schwedische Botschafter in Riad aufgefordert wurde, der saudischen Regierung die Aufhebung der Vereinbarung über Rüstungskoooperation mitzuteilen. Daraufhin hat die saudische Regierung die schwedische Außenministerin eingeladen.

<sup>11</sup> Deutsche Welle, 10. März 2015.

<sup>12</sup> Siehe dazu auch: Marc von Boemcken/Jan Grebe, Gemeinsam Uneinig? Ambivalenzen in der Kontrolle Europäischer Rüstungsexporte, in: Ines-Jacqueline Werkner et al. (Hrsg.): Friedensgutachten 2014, Münster: LIT Verlag, 2014, S. 140-153.

(4.52) Die GKKE betrachtet die politische Flankierung von privatwirtschaftlichen Interessen einzelner Rüstungsunternehmen hingegen als den falschen Weg und warnt vor einer industriepolitisch motivierten Rüstungsexportpolitik. Zu sehr erweckt der eingeschlagene Weg den Anschein, als folge die Bundesregierung industriepolitischen Überlegungen bei Rüstungsexportentscheidungen, auch wenn sie die Bedeutung der Politischen Grundsätze betont. Aus Sicht der GKKE ist eine politische Flankierung von Rüstungsexportgeschäften eine falsche Schwerpunktsetzung. Zwar hat Bundeswirtschaftsminister Gabriel im letzten Jahr zu Recht betont, dass Rüstungsexporte ein Instrument der Sicherheitspolitik sind, wenn jedoch eine politische Gesamtstrategie für Rüstungsexporte fehlt, bleibt dieser Vorsatz weitestgehend undefiniert. Das Strategiepapier der Bundesregierung zur Stärkung der heimischen Verteidigungsindustrie setzt jedoch klare Akzente für industriepolitische Unterstützung einschließlich der Exportunterstützung. Hier gilt es, die Exportpolitik nicht zuerst vor dem Hintergrund der Rüstungsindustrie zu denken, sondern im Zusammenhang mit der Menschen-, Friedens- und Entwicklungspolitik zu sehen ist. Es bedarf eines Strategiepapiers zur Rüstungsexportpolitik und weniger einer Richtlinie, die Rüstungsexport als Instrument zum Erhalt der rüstungsindustriellen Basis in Deutschland beschreibt.“

#### e) Entscheidungsprozesse und Transparenz bei Rüstungsexportentscheidungen

Seit Beginn ihrer Arbeit hatte die GKKE-Fachgruppe mehr Transparenz und mehr demokratische Kontrolle im Feld der Rüstungsexportpolitik gefordert und immer wieder angemahnt. Dies, weil die Transparenz eine Voraussetzung und wesentlicher Parameter einer ethischen Urteilsbildung darstellt.

##### Das Gebot der Transparenz

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

Folgende Kriterien geben Aufschluss über den erreichten Grad an Transparenz des Wissens: Verfügbarkeit von Informationen (Möglichkeit des Zugangs) – Verlässlichkeit (Belastbarkeit der Daten) – Reichweite (Erfassung aller in Frage kommenden Bereiche) – Präzision (Detailschärfe) – Vergleichbarkeit (Stimmigkeit der Informationen mit anderen Quellen) – Relevanz (Aussagekraft der Daten).<sup>13</sup> Transparenz ist die erste Voraussetzung, geltende Normen vor einer verdeckten oder offenen Demontage zu schützen.“

Ausführlich war das Thema im Rüstungsexportbericht 2011 der GKKE unter 4.2 „Transparenz und parlamentarische Kontrolle“ abgehandelt worden (s. GKKE REB 2011 im Anhang S. 59-65).

<sup>13</sup> Nach: Eamon Surrey, *Transparency in the Arms Industry*, Stockholm (SIPRI) 2006 (SIPRI Policy Paper No. 12), S. 38 f. Siehe auch: Bernhard Moltmann, *Im Dunkeln ist gut munkeln oder: Die Not mit der Transparenz in der deutschen Rüstungsexportpolitik*, Frankfurt am Main 2011 (HSFK-Standpunkt 1/ 2011).

Die Schritte der derzeitigen Bundesregierung, Transparenz und damit die Voraussetzungen für eine demokratische Kontrolle zu verbessern, hat die GKKE seit 2014 in all ihren Stellungnahmen begrüßt. Dies gilt für die zeitnahe Veröffentlichung der Regierungsberichte. Dies gilt auch für die zeitnahe Information der Entscheidungen des Bundessicherheitsrates an den Wirtschaftsausschuss des Deutschen Bundestages. Beides ermöglicht eine zeitnähere Diskussion über Rüstungsexportentscheidungen sowohl im Parlament als auch in der Öffentlichkeit. Die Debatten im Parlament haben entsprechend zugenommen, und die Antworten auf die schriftlichen Fragen sind aussagekräftiger geworden. Wir regen an zu überprüfen, ob eine entsprechende Berichtslegung nicht auch gesetzlich geregelt werden kann.

f) Überwachung von genehmigten und durchgeführten Rüstungsexporten

Die Erarbeitung der Kleinwaffengrundsätze und deren Beschluss in 2015 sowie die neuen Regelungen zur Endverbleibskontrolle hat die GKKE begrüßt und sieht darin wichtige Instrumente der Exportkontrolle. Sie hat aber auch auf eine rasche Umsetzung der Grundsätze und der neuen Regelungen gedrängt.

Wir verweisen dazu auf das Kapitel 5.1 im Rüstungsexportbericht 2015 „Kleinwaffengrundsätze und Endverbleibskontrolle: Instrumente der Exportkontrolle“. Insbesondere die Abschnitte der Bewertung (4.12) bis (4.21) auf den Seiten 71-75. Zitiert seien daraus die folgenden Absätze:

„(4.12) Die GKKE begrüßt die Vorlage neuer Kleinwaffengrundsätze und das Ziel, den Export kleiner und leichter Waffen restriktiver zu gestalten. In der Vergangenheit hat die GKKE immer wieder auf die verheerende Wirkung dieser Waffen in vielen Gebieten der Welt hingewiesen und gerade aufgrund der Missbrauchsgefahr von Klein- und Leichtwaffen in Hinblick auf menschliche Sicherheit zu einer besonderen Zurückhaltung beim Export dieser Waffen gemahnt.<sup>14</sup> Die Kleinwaffengrundsätze sind ein wichtiger Schritt, um die Proliferationsrisiken, die bei dem Export von Klein- und Leichtwaffen stets bestehen, stärker als zuvor einzudämmen. Sie enthalten wichtige Ansätze und Überlegungen. Wichtig ist nun, diese in die Praxis umsetzen. Die Einhaltung der Grundsätze wird die GKKE in Zukunft beobachten.

(4.16) Problematisch bleibt der rechtliche Stellenwert der Kleinwaffengrundsätze. Auf der einen Seite enthalten sie wichtige Maßnahmen. Auf der anderen Seite sind diese in ihrer jetzigen Form aber allenfalls *politisch* verbindlich. Die GKKE fordert die Bundesregierung daher auf, den Kleinwaffengrundsätzen, wie den Markierungsstandards, Gesetzescharakter zu verleihen. Dies würde es zukünftigen Bundesregierungen deutlich erschweren, die erarbeiteten Grundsätze zu verändern und

---

<sup>14</sup> Vgl. dazu GKKE-Rüstungsexportbericht 2014, S. 141-153.

---

den restriktiveren Kurs zugunsten einer industriepolitischen Exportpolitik erneut aufzuweichen. In diesem Zusammenhang erweisen sich auch einige Formulierungen in den Kleinwaffengrundsätzen als problematisch: So lässt die Verwendung von Begriffen wie „grundsätzlich“ weiterhin eine Hintertür offen, um Ausnahmen zu genehmigen. Das heißt, wenn etwaige Interessen den Kleinwaffengrundsätzen zuwiderlaufen, ist es durchaus möglich, auch in Zukunft Produktionslizenzen für kleine und leichte Waffen an Drittstaaten zu liefern. Die GKKE fordert die Bundesregierung daher auf, dies rechtlich eindeutig zu regeln, um die Proliferationsgefahr von Kleinwaffen tatsächlich zu minimieren. Durch die Überführung in ein Gesetz wäre die Hürde für eine Revision der Politik im Falle eines Regierungswechsels höher.

(4.17) Die GKKE begrüßt ausdrücklich den Vorstoß des Bundeswirtschaftsministers, erstmals Endverbleibskontrollen für den Export deutscher Rüstungsgüter und Kriegswaffen einzuführen, die weit über die bisherige Praxis hinausgehen und in Zukunft eine Vor-Ort-Inspektion der gelieferten Waffen vorsehen. Angesichts der zahlreichen Fälle in den vergangenen Jahren, in denen deutsche Waffen an Orten aufgetaucht sind, wo sie nicht hätten sein dürfen, wirkte es befremdlich, dass von offizieller Seite immer wieder betont wurde, die deutschen Endverbleibskontrollen seien ausreichend und im Einklang mit europäischen Standards. Ein Umdenken war daher dringend erforderlich. Aus Sicht der GKKE ist es ebenfalls positiv zu bewerten, dass die Vor-Ort-Inspektionen nicht nur Kriegswaffen, sondern auch bestimmte Schusswaffen umfassen. Problematisch bleibt hingegen, dass sensible „sonstige Rüstungsgüter“ oder Güter mit einem doppelten Verwendungszweck (*dual-use* Güter) in dem Eckpunktepapier nicht erwähnt werden und daher von den Kontrollen ausgenommen zu sein scheinen.

(4.19) Während die Ankündigung von Vor-Ort-Kontrollen zum Verbleib deutscher Waffen in den Empfängerländern begrüßenswert ist, bleiben in dem Eckpunktepapier andere Fragen offen. Schwammig formuliert sind beispielsweise die eigentlichen *Durchführungen* der Inspektionen vor Ort: Unter welchen Voraussetzungen Inspektionen durchgeführt werden sollen oder wie eine Auswahl der Länder stattfindet, bleibt hier unbeantwortet. Unklar ist auch, wie genau die Stichproben organisiert werden. Ebenso bestehen Zweifel, ob in allen Ländern Mitarbeiter der deutschen Botschaften vor Ort über die Expertise verfügen, die Waffen in Augenschein zu nehmen und die Angaben auf deren Richtigkeit zu überprüfen. Angesichts der Schwierigkeiten wäre es sinnvoller, verstärkt auf die Expertise der Mitarbeiter des BAFA oder aber auch des Zentrums für Verifikationsaufgaben der Bundeswehr (ZVBw) zurückzugreifen. Letzteres wird in dem Eckpunktepapier nicht einmal erwähnt, wengleich hier ein ganzes Zentrum mit der Überwachung von Rüstungskontrollverträgen betraut ist und darüber hinaus im Auftrag der Bundesregierung zahlreiche Länder bei der sicheren Lagerung von Waffen unterstützt. Eine stärkere Einbeziehung der Expertise des ZVBw könnte unter Umständen auch den Synergieeffekt haben, auch im Rahmen des Kontrollverfahrens zur sichereren Lagerung von Waffen beizutragen. Die Vereinten Nationen haben schon in der Vergangenheit darauf hingewiesen, dass Vor-Ort-Inspektionen durchaus dafür

---

geeignet sein können, die Standards bei der Lagerung von Waffen zu überprüfen und unter Umständen bessere Sicherungsmechanismen einzuführen.<sup>15</sup> „

g) Weiterentwicklung der Rüstungsexportpolitik und mögliche regulatorische Anpassungen (z. B. Rüstungsexportkontrollgesetz).

In der GKKE-Stellungnahme zum jüngsten Rüstungsexportbericht der Bundesregierung vom 05.07.2016 heißt es: „Der anhaltende Widerspruch zwischen gesetzlichen Grundlagen und politischen Leitlinien einerseits und der Genehmigungspraxis andererseits schwächt die Legitimität nicht nur der Rüstungsexportpolitik, sondern auch der Außen- und Sicherheitspolitik. Wir brauchen eine Revision der gesetzlichen Grundlagen. Und wir erwarten, dass das Bundeswirtschaftsministerium entsprechende Schritte einleitet. Es geht hier nicht nur um die Planungssicherheit für deutsche Unternehmen, sondern vor allem um die Glaubwürdigkeit deutscher Friedens- und Sicherheitspolitik“. Diese Feststellung wurde getroffen in Würdigung aller Bemühungen von Bundesminister Gabriel um eine restriktivere Rüstungsexportpolitik seit 2014.

Bei der Veröffentlichung des jüngsten Rüstungsexportberichtes 2015 haben die Vorsitzenden der GKKE zwei konkrete Fragen angesprochen, die die GKKE für regelungsbedürftig hält:

„Es stellt sich die Frage, ob die Bundesregierung nicht Vorsorge treffen muss, um Entscheidungen, die unter anderen außen- und sicherheitspolitischen Voraussetzungen gefällt wurden, widerrufen zu können. Ein gesetzlich verankerter genereller Widerrufsvorbehalt bei politischer Neubewertung von Ausfuhrvorhaben würde die Gefahr von hohen Kompensationszahlungen wesentlich reduzieren, wenn nicht gar ausschließen. Gerade wenn man sich die lange Dauer von Rüstungsgeschäften von der Voranfrage bis zur Lieferung ansieht, sollte man auch prüfen, ob die Bindungswirkung von Altentscheidungen nicht grundsätzlich befristet werden sollte.“

Der nächste Rüstungsexportbericht der GKKE 2016 wird die Fragen der gesetzlichen Grundlagen der Rüstungsexportpolitik aufgreifen und diskutieren.

Bonn, den 08. September 2016

Dr. Max Mutschler, Vorsitzender der GKKE Fachgruppe Rüstungsexporte

Dr. Simone Wisotzki, stv. Vorsitzende der GKKE Fachgruppe Rüstungsexporte

Gertrud Casel, GKKE Geschäftsführerin (kath.) und Gf GKKE Fachgruppe Rüstungsexporte

---

<sup>15</sup> UNODA, Study on the Development of a Framework for Improving End-Use and End-User Control Systems, UNODA Occasional Papers, No. 21, December 2011.

---