

# Die Bedeutung von Selbstreflexivität in der Rüstungsexportpolitik für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik

Jan Grebe

**English title:** The significance of self-reflexivity regarding arms export policy for German foreign policy and security policy

**Abstract:** The article looks at Germany's arms export policy over the recent years and questions the ability for self-reflection. From the assumption that there is a certain degree of self-reflection, yet lacking transparency on the justification of arms export decisions, it argues for actually hindered self-reflection. While the number of questionable deals is increasing and some examples show that the German government now considers arms exports much more as an instrument of security policy, the political direction often seems unclear. Yet, the recently introduced new guidelines on the export of small arms and light weapons testify that there is some self-reflection within the government that can lead to a change in political decisions. Beyond economic arguments, the ability for a critical self-reflection based on foreign and security policy arguments is important not just for future political decisions, but also for its legitimacy.

**Keywords:** Arms exports, small arms and light weapons, capacity-building initiative, security policy

**Stichwörter:** Rüstungsexporte, Klein- und Leichtwaffen, Ertüchtigungsinitiative, Sicherheitspolitik

## 1. Einleitung

Waffen und Rüstungsgüter sind besondere Güter. Ihr Export unterliegt gesonderten Kontrollregeln, da es sich um den Transfer von Gewaltmitteln handelt. Das Geschäft mit Waffen folgt deshalb nicht den einfachen Marktgesetzen von Freihandel. Unternehmen, die mit Waffen handeln, bewegen sich in einem *politisch regulierten* Markt. Dabei greift die Kontrolle auf verschiedenen Ebenen: (a) auf der nationalen Ebene im Falle Deutschlands durch das Grundgesetz, weiterführende Gesetze sowie normative Vorgaben; (b) auf der europäischen Ebene durch den 1998 verabschiedeten Europäische Union (EU)-Verhaltenskodex, der eine Reihe von Kriterien enthält, die bei Exporten in die Entscheidungsfindung mit einfließen sollen und der 2008 zu einem rechtsverbindlichen Gemeinsamen Standpunkt aufgewertet wurde; (c) auf der globalen Ebene beispielweise durch den 2014 in Kraft getretenen Arms Trade Treaty, der den Versuch unternimmt durch allgemeine Kriterien erstmals den internationalen Waffenhandel umfassend zu regulieren. In der Theorie existiert für Deutschland ein komplexes Geflecht aus rechtlichen Vorschriften – Außenwirtschafts (AWG)- und Kriegswaffenkontrollgesetz (KWKG) – sowie normativen Vorgaben in Form der politischen Grundsätze.<sup>1</sup> Was in der Theorie nach einem robusten Regelwerk klingt, das zahlreiche Kriterien, Vorschriften oder Begrenzungen enthält, offenbart in der Praxis zahlreiche Lücken, die Rüstungsexportentscheidungen in den vergangenen Jahren regelmäßig zu Aufregern in der öffentlichen Debatte haben werden lassen. Allzu oft standen Exporte von Waffen und Rüstungsgütern in instabile Staaten oder Regionen sowie an Regime mit einer zweifelhaften Menschenrechtspraxis auf der Agenda. Dabei mag es für Regierungen verlockend klingen, mit Waffen Stabilität zu schaffen oder durch die Ausstattung von Regimen mit Rüstungsgütern die eigene Sicherheitsvorsorge zu unterstützen.<sup>2</sup> Es fällt ja auch zugegebenermaßen leichter,

Rüstungsgüter zu exportieren und Staaten zu „ertüchtigen“ als eigene Soldaten zu entsenden, die dann jahrelang in einem Krisengebiet stationiert wären.<sup>3</sup>

Oft stehen in der Auseinandersetzung die jeweils gleichen Argumente gegenüber: Kritiker/-innen verweisen darauf, dass der Export von Waffen nicht mit einer auf Frieden ausgerichteten Außenpolitik vereinbar sei. Darüber hinaus verstoße die Regierung häufig gegen die eigenen Kriterien, wie etwa die Menschenrechte oder die Stabilität in dem Empfängerland. Bereits hier schwingt der Vorwurf an die Entscheidungsträger mit, dass erst der Export von Waffen Konflikte anheize. Befürworter hingegen pochen auf das Recht der Bundesregierung, Waffen zu liefern. Dahinter steht manchmal auch das Kalkül, durch den Export von Waffen Stabilität zu erreichen. Zusätzlich verweisen die Befürworter auf die bereits restriktiven Vorschriften, an die sich Regierung und Industrie hielten. Sie unterstreichen auch die Relevanz einer starken wehrtechnischen Industrie in Deutschland, nicht zuletzt um die Versorgung der Bundeswehr zu garantieren. Wenn eine Auslastung der Produktionskapazitäten nur über den Export erreicht werden könne, dann sei dieser sogar zu fördern.

In all den hitzigen Debatten, die in den letzten Jahren in Deutschland geführt wurden, bringen allenfalls die Kritiker/-innen eine gewisse Selbstreflexivität mit und fordern sie auch von der Bundesregierung ein. Befürworter hingegen betonen, dass man ja ausschließlich Rüstungsgüter liefere, der Einsatz und die Kontrolle der Waffen liege jedoch in der Souveränität des Empfängerlandes. Im Raum steht zumindest der Verdacht, dass Deutschland durch die gegenwärtige Rüstungsexportpolitik eine Mitverantwortung an den Konflikten weltweit trägt. Der vorliegende Beitrag knüpft an dieser Stelle an und fragt, ob ein nach Innen gerichtetes Nachdenken über Rüstungsexporte einen Beitrag zu Frieden und Sicherheit leisten kann. Ausgangspunkt ist die deutsche Rüstungs-

1 Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) (2013): Rüstungsexportbericht 2013, Bonn/Berlin: GKKE, S. 107-134.

2 Boemcken, Marc von/Grebe, Jan (2013): Schaffen Waffen Frieden und Stabilität?, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 36-37, S. 28-32.

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

exportpolitik der letzten Jahre. Zuerst wird kurz dargelegt, wie hier Selbstreflexivität im Kontext von Rüstungsexporten und vor dem Hintergrund der politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen in Deutschland verstanden wird. Danach wird anhand von einigen Beispielen nachgezeichnet, wo in der Debatte um Rüstungsexporte in Deutschland Selbstreflexivität vorhanden ist bzw. an welcher Stelle sie vergeblich gesucht wird. Abschließend werden Fortschritte und Bedingungen für Selbstreflexivität bzw. eine Korrektur der Rüstungsexportpolitik dargelegt.

## 2. Selbstreflexivität und Rüstungsexporte

Der Begriff *Selbstreflexion* bezeichnet das Nachdenken über die eigene Person bzw. die eigenen Handlungen. In der (Rüstungsexport-) Politik würde man bei Selbstreflexivität an die kritische Analyse der eigenen Exportgenehmigungen denken. Dies umfasst sowohl die Reflexionsfähigkeit der Regierung selber als auch die der Gesellschaft, wobei diese aus unterschiedlichen Sichtweisen heraus geschieht. Diese beiden Gruppen stehen in dem Prozess der Reflexion aufgrund ihrer verschiedenen Interessen und Perspektiven oft in einem konfliktiven Verhältnis zueinander. Als Transmissionsriemen zwischen diesen beiden Gruppen fungiert das Parlament und übernimmt somit eine wichtige Rolle. Selbstreflexion ist der „Blick zurück“, es ist die Betrachtung der Beschlüsse vor dem Hintergrund gegenwärtiger Entwicklungen, die die eigene Reflexionsfähigkeit ausmachen. Dabei sollte die Annahme sein, dass eine kritische Analyse der eigenen Handlungen den politischen Horizont erweitert, statt ihn zu limitieren. Dies bedeutet auch über Alternativen zur Waffenlieferung nachzudenken. Sofern gewollt, würde dieses nach Innen gerichtete Nachdenken auch die Möglichkeit eröffnen, die eigene Position zu korrigieren – zumindest für die Zukunft, da eine Rücknahme von bereits erteilten Rüstungsexportentscheidungen mit hohen (rechtlichen) Hürden verbunden ist.

Eine solche Selbstreflexivität seitens der Regierung setzt jedoch voraus, dass Politik Räume schafft, die es erlauben, Regierungsentscheidungen in einem offenen Prozess und aus verschiedenen Blickwinkeln kritisch zu analysieren. Es bedarf der Transparenz über das eigene Verhalten oder Entscheidungen, um eine mögliche Selbstreflexion für Außenstehende auch nachvollziehbar zu machen. Transparenz über Entscheidungsgrundlagen braucht es auch, um eine Selbstreflexion der Gesellschaft zu ermöglichen. Eben jene transparenten Räume zur Reflexion findet man in der deutschen Rüstungsexportpolitik nur begrenzt. Transparenz ist eine Grundvoraussetzung, die Debatte findet jedoch notgedrungen ohne sie statt. Im thematischen Zentrum der Selbstreflexion muss dabei die Ausrichtung der Politik stehen bzw. ihre Korrektur. Zwar sehen das Grundgesetz und die daraus abgeleiteten Gesetze klare Regeln für den Rüstungsexport vor, die Entscheidung über Rüstungsexporte aber ist seit je her eine klare Prerogative der Bundesregierung. Das deutsche Parlament hat zwar einen beschränkten Anspruch auf Auskunft über Entscheidungen zur Ausübung seiner (begrenzten) Kontrollrechte, jedoch keine Mitsprache- oder Entscheidungsmöglichkeiten.<sup>4</sup> Dieser Mangel an Transparenz, der sich auch darin ausdrückt, dass der Deutsche Bundestag erst nach getroffenen Entscheidungen informiert und

auch dann nur mit ausgewählten Informationen zu Geschäften versorgt wird, schafft nur begrenzte Möglichkeiten zur Reflexion. Vor diesem Hintergrund pocht das Parlament seit Jahren auf Mitsprache und fordert umfassendere Informationen.<sup>5</sup>

In der Praxis sind die Grenzen des Parlaments aber weiterhin sichtbar und wurden durch das Bundesverfassungsgericht 2014 in einem wegweisenden Urteil bestätigt.<sup>6</sup> Zwar gesteht das Gericht dem Bundestag einen früheren Anspruch auf Informationen unter der Bedingung zu, dass das Staatswohl nicht gefährdet ist – darüber entscheidet die Bundesregierung wohlgerne selbst.<sup>7</sup> Seither bekommt das Parlament zwar früher und umfassender Informationen, in einem wesentlichen Punkt aber hat das Gericht die Bundesregierung bestärkt: Die Geheimhaltung der Beweggründe für eine Entscheidung oder Angaben zum Willensbildungsprozess sind verfassungsrechtlich geschützt. Damit ist eine Überprüfung, ob die selbstgesetzten Kriterien der Politischen Grundsätze von 2000 oder dem Gemeinsamen Standpunkt der EU zur Rüstungsexporten von 2008 eingehalten werden, nicht umfassend möglich.

Wie später aufgezeigt wird, verdeutlichen einige Fälle der jüngsten Vergangenheit jedoch, dass mehr Selbstreflexivität hilfreich sein kann, um die eigene Politik besser aufzustellen. Insbesondere könnte diese Reflexion bei der wichtigen Frage Licht ins Dunkel bringen, was Rüstungsexporte in Empfängerländern bewirken sollen – bis heute liefern die Normen in der Rüstungsexportpolitik nur einen Rahmen dafür, was Rüstungsexporte *nicht* bewirken sollen. Bislang ist über eine Wirkungsanalyse innerhalb der Bundesregierung zu den Folgen von Rüstungsexporten nach der Erteilung einer Genehmigung oder dem Export nichts bekannt.<sup>8</sup>

## 3. Rüstungsexporte als politisches Instrument

Rüstungsexportentscheidungen und die damit einhergehende unterschiedliche Auslegung der Kriterien der Politischen Grundsätze bewegen sich in einem nicht immer klar austarierten Zusammenspiel verschiedener Politikbereiche. Noch 2012 hat die Bundesregierung in ihrem Bericht über die Menschenrechtspolitik formuliert: „Die Rüstungsexportpolitik ist für die Bundesregierung kein Instrument ihrer Außenpolitik.“<sup>9</sup> Zwar ist Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern wie die USA, Frankreich oder Großbritannien kein klassischer „politischer Exporteur“<sup>10</sup>, aber die Rüstungsexportpolitik war schon immer gefangen zwischen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie Außenwirt-

5 Grebe, Jan (2014): Kurswechsel? Deutsche Rüstungsexporte zwischen Transparenz und parlamentarischer Kontrolle, Aus Politik und Zeitgeschichte, 35-37, S. 3-10.

6 BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 21. Oktober 2014. In dem Urteil befasste sich das BVerfG auf Klage der Bundestagsfraktion Bündnis90/Die Grünen gegen die Bundesregierung mit dem Umfang und Grenzen des parlamentarischen Informationsrechts zu Rüstungsexportgenehmigungen der Bundesregierung.

7 Roßner, Sebastian (21. Oktober 2014): Bundestag hat früher Anspruch auf Information. Legal Tribune Online, 21. Oktober 2014.

8 Moltmann, Bernhard (2013): Frieden schaffen mit Waffen. Deutsche Rüstungsexportpolitik auf neuem Kurs, in: Boemcken, Marc von (Hrsg.): Friedensgutachten 2013, Münster: LIT-Verlag, S. 153.

9 Deutscher Bundestag (2012): Unterrichtung durch die Bundesregierung. Zehnter Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik, Bundestagsdrucksache: 17/11250, 24. Oktober 2012, S. 81.

10 In diesen Ländern gibt es eine ausgeprägte politische Steuerung basierend auf außen- und sicherheitspolitischen Interessen: Brzoska, Michael (2013): Waffen nach Mali und Saudi-Arabien? Deutsche Rüstungsexporte und die Verschiebung der roten Linien, Blätter für deutsche und internationale Politik, 2, S. 54.

4 Grebe, Jan/Roßner, Sebastian (2013): Transparenz und parlamentarische Kontrolle von Rüstungsexporten, BICC, Bonn.

schafts- oder Industriepolitik – je nach Betrachtungswinkel. Für Deutschland könnte die Entwicklung hin zu einem politischen Exporteur am Ende auch eine bessere strategische Einbettung bedeuten, die eine klarere Linie für die Rüstungsexportpolitik eröffnen könnte. Im Vorwort zum Rüstungsexportbericht 2013 betonte der damalige Bundeswirtschaftsminister Sigmar Gabriel jedoch, dass Rüstungsexporte kein Mittel der Wirtschaftspolitik, sondern ein Instrument der Sicherheitspolitik seien. Damit war nun auch aus dem Bundeswirtschaftsministerium eine deutliche politische Positionierung zu vernehmen.

Bereits seit 2011 wird auf Vorstoß des Bundeskanzleramts die sogenannte „Ertüchtigungsinitiative“ als neues politisches Instrument diskutiert. Dahinter steht der Versuch, international militärische Verantwortung zu übernehmen, ohne dabei direkt mit eigenen Soldaten in einen bewaffneten Konflikt hineingezogen zu werden. Die Ertüchtigungsinitiative zielt darauf ab, die Kapazitäten und Fähigkeiten verbündeter Staaten und deren Sicherheitskräfte (Militär, Polizei etc.) zu stärken – seien es kurdische Truppen im Nordirak, Soldaten in Mali im Rahmen der Europäischen Unterstützungsmission oder libanesischen Streitkräfte im Rahmen der UNFIL Mission im Mittelmeer. Auch die Lieferung von Schützenpanzern Marder an Jordanien zur Grenzsicherung reiht sich beispielsweise in diese Ertüchtigungsinitiative ein. Länder sollen befähigt werden, Konflikte eigenständig zu bewältigen. Auch wenn Ausbildungs- und Beratungsmaßnahmen im Vordergrund stehen, schließt dies Rüstungs- und Waffenlieferungen mit ein, die zu einem immer wichtigeren Instrument werden.

### 3.1 Kleinwaffenexporte als Streitpunkt

Nicht zuletzt haben verschiedene gesellschaftliche Gruppen wie z.B. Kirchen, Verbände oder humanitäre Organisationen Kritik am Export von Klein- und Leichtwaffen geübt, die auch als Massenvernichtungswaffen des 21. Jahrhunderts bezeichnet werden.<sup>11</sup> Oft geht der legale Export dieser Waffen nämlich der illegalen Verbreitung voraus. Unsichere Lagerung, fragile Staatlichkeit und korrupte Sicherheitskräfte leisten der unerlaubten Weitergabe der einstmalig legal gehandelten Waffen Vorschub. Deren Proliferation ist ein globales Problem mit erheblichen wirtschaftlichen und menschlichen Kosten.

Deutschland ist ein bedeutender Exporteur von kleinen und leichten Waffen. Allein zwischen 2011 und 2013 sind die Ausfuhren von knapp 18 Millionen Euro auf rund 83 Millionen Euro angestiegen. Im Jahr 2013 war Saudi-Arabien der wichtigste Abnehmer deutscher Kleinwaffen, das allein 18.201 Gewehre und rund 96.000 Komponenten für Gewehre und weitere 80.000 Teile für Maschinenpistolen erhalten hat.<sup>12</sup> Seitdem sind die Ausfuhren von Klein- und Leichtwaffen aus Deutschland jedoch deutlich zurückgegangen und betrugen im Jahr 2015 noch rund 32 Millionen Euro. Ungeachtet dessen finden sich unter den Abnehmern auch weiterhin zahlreiche fragile oder autokratische Drittstaaten, wie etwa Oman oder die Vereinigten Arabischen

Emirate. Problematisch ist der Export an unsichere Drittstaaten, da hier trotz existierender Endverbleibserklärungen ein erhöhtes Risiko der illegalen Weitergabe dieser Waffen besteht.<sup>13</sup>

#### Ausfuhr von Klein- und Leichtwaffen aus Deutschland zwischen 2012-2015 (in Millionen Euro)

Jahr	Ausfuhr von Klein- und Leichtwaffen	Davon Drittstaaten	Anteil der Drittstaaten an den Gesamtausfuhren in Prozent
2012	76,15	37,09	48,7
2013	82,63	42,23	51,1
2014	47,43	21,63	45,6
2015	32,43	14,49	44,7
2016	46,89	16,38	34,9

Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2017): Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2016, Berlin.

Im Zuge der steigenden öffentlichen Aufmerksamkeit für den Export dieser Waffen, Kontroversen um illegal nach Mexiko, Libyen und Georgien gelangte G-36 Sturmgewehre sowie der wachsenden Unzufriedenheit in Politik und Öffentlichkeit über eine an Saudi-Arabien vergebene Produktionslizenz für G-36 Sturmgewehre setzte innerhalb der Bundesregierung ein Umdenken ein. Vorangetrieben vom SPD-geführten Bundeswirtschaftsministerium begann eine Debatte über die Reduktion deutscher Kleinwaffenexporte. Die im Vergleich zu den Jahren 2012-2014 gegenwärtig deutlich niedrigeren Zahlen sind auch das Ergebnis dieser Diskussion. Als Konsequenz veröffentlichte die Große Koalition im März 2015 die „Grundsätze der Bundesregierung für die Ausfuhrgenehmigungspolitik bei der Lieferung von Kleinen und Leichten Waffen, dazugehöriger Munition und entsprechender Herstellungsausrüstung in Drittländer“ (kurz: Kleinwaffengrundsätze), die fortan die Genehmigungspolitik für Kleinwaffen an Drittstaaten auf eine neue Grundlage stellen sollen.<sup>14</sup> Das Dokument sieht zwar vor, dass „grundsätzlich“ keine Technologien oder Komponenten zur Herstellung von Fertigungskapazitäten an Drittstaaten exportiert werden. Exporte können unter der Bedingung „Neu-für-Alt“ genehmigt werden, wenn der Empfänger sich verpflichtet, alte Waffen zu vernichten, um so eine Weitergabe an andere Akteure zu verhindern. Darüber hinaus sollen neue Endverbleibserklärungen der illegalen Weitergabe deutscher Waffen an staatliche Stellen innerhalb eines Landes vorbeugen. Letzteres stellt eine Reaktion auf die illegale Weitergabe von G-36 Sturmgewehren innerhalb Mexikos dar, obwohl bestimmte seiner Bundesstaaten vom Empfang der Gewehre in der Genehmigung ausgeschlossen waren.

Die Kleinwaffengrundsätze können durchaus als Ergebnis eines Reflexions- und Diskussionsprozesses bewertet werden, in dem festgestellt wurde, dass die bisherige Exportpraxis für Klein- und Leichtwaffen einer Korrektur bedarf und oft sogar außen- und sicherheitspolitischen Zielen zuwiderlief. Zumindest ist mit den Kleinwaffengrundsätzen der Versuch unternommen worden, die Ausfuhr von kleinen und leichten Waffen noch stärker zu

11 Diese Aussage geht auf den ehemaligen UN-Generalsekretär Kofi Annan zurück.

12 Bundesregierung (2014): Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2013, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: Berlin.

13 Wisotzki, Simone (2014): Die grenzenlose Verbreitung von Klein- und Leichtwaffen. Argumente für eine restriktive deutsche Rüstungsexportpolitik, Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung, 3(2), S. 309-325.

14 Bundesregierung (2015): Grundsätze der Bundesregierung für die Ausfuhrgenehmigungspolitik bei der Lieferung von Kleinen und Leichten Waffen, dazugehöriger Munition und entsprechender Herstellungsausrüstung in Drittländer, Berlin.



begrenzen oder an schärfere Bedingungen zu knüpfen. Zwar gilt es noch abzuwarten, inwieweit sich das Papier in einer langfristig veränderten Politik niederschlägt, ist doch der Sinneswandel der letzten zwei Jahre überwiegend Ausdruck der allgemeinen Großwetterlage. Insgesamt sind die Kleinwaffengrundsätze dennoch als ein wichtiger Schritt und Ausdruck eines Lernprozesses anzuerkennen. Auch wenn durch bestimmte Formulierungen, wie etwa die Verwendung des Wortes „grundsätzlich“, noch Hintertüren offengelassen wurden, ist der prinzipielle Verzicht auf die Lieferungen von Technologien oder Komponenten zur Herstellung von Kleinwaffen direkt im Empfängerland ein wichtiger Erfolg.

### 3.2 Waffenexporte als Konfliktursache

Auch in der aktuellen Debatte über das Flüchtlingsthema stellt sich die Frage, inwiefern deutsche und europäische Rüstungsexporte einen Anteil an den Ursachen tragen, die Menschen zur Flucht und Migration bewegen. Der Fokus liegt dabei besonders auf den zahlreichen Konflikten im Nahen und Mittleren Osten sowie Nord- und Subsahara-Afrika. So naheliegend es sein mag, die Schuld für die Konflikte in den deutschen und europäischen Waffenlieferungen zu suchen, bedarf es jedoch eines differenzierten Blickes, um nicht die Komplexität solcher Konflikte aus den Augen zu verlieren und allzu schnell in einfache Erklärungsmodelle zu verfallen. Zweifellos stellen Waffen aus deutscher und europäischer Produktion ein wichtiges Element in zahlreichen Konflikten dar, sie sind jedoch für diese gewaltsamen Auseinandersetzungen nicht ursächlich. Dennoch leisten sie einer gewaltsamen Konfliktaustragung Vorschub. Waffen stiften keinen Frieden, vielmehr schaffen sie mehr Instabilität, mehr Unruhe, mehr Ängste bei allen Beteiligten. Am Ende liegen die Ursachen für Flucht und Migration jedoch tiefer.<sup>15</sup>

Eine selbstreflexive Politik braucht auch Raum, um über indirekte Folgen ihrer Handlungen nachzudenken und Entscheidungen entsprechend zu korrigieren. Unabhängig von jüngsten politischen Justierungen in der Exportpraxis trat in der deutschen Rüstungsexportpolitik in den letzten Jahren immer stärker jene Doppelmoral zu Tage, die zunehmend in der Politik zu beobachten ist. Auf der einen Seite werden Diktaturen oder fragwürdige Regime für ihre Politik verurteilt, wenn sie keine wirtschaftliche oder geostrategische Bedeutung haben. Auf der anderen Seite werden andere Autokratien mit Waffenlieferungen unterstützt, wenn sie als wichtiger (sicherheits-)politischer Partner gelten. Dann wird gerne auch über schwere Menschenrechtsverletzungen oder den repressiven Umgang mit der Opposition hinweggesehen. Eine deutsche Rüstungsexportpolitik, die ihre eigenen Maßstäbe ernst nimmt, muss selbstgesetzten Kriterien und geltenden Normen auch in der Praxis folgen, und im europäischen Kontext eine Harmonisierung auf hohem Niveau anstreben, um eine Unterwanderung der Normen durch andere Staaten zu verhindern.

Dies zeigt sich am Beispiel Saudi-Arabien: Obwohl aktiv im Konflikt im Jemen involviert, wird dieser Staat auch aus Deutsch-

land weiterhin mit Waffen beliefert. Oft wird auf bestehende Verpflichtungen oder schon vor Jahren erteilte Exportgenehmigungen verwiesen. Hierbei spielen auch industriepolitische Überlegungen wieder eine Rolle, wonach die Rüstungsindustrie auf den Markt in Drittstaaten angewiesen ist, um ihre Kapazitäten zu erhalten und gleichzeitig zu akzeptablen Preisen für den heimischen Markt produzieren zu können. Die deutsche Politik und Öffentlichkeit sollte dabei auch einen Blick nach Großbritannien wagen. Immerhin ist Großbritannien einer der größten europäischen Waffenexporteure für Saudi-Arabien und das Königreich im Mittleren Osten dessen wichtigster Kunde. Die Regierung in London hat in den vergangenen Jahren Kampfflugzeuge, Luft-Boden-Raketen, Bomben und Luftbetankungssysteme im Wert von mehreren Milliarden Euro geliefert. Gerade die saudische Luftwaffe spielt aber eine zentrale Rolle im Jemenkrieg. Daher hat die Gruppe „Campaign Against the Arms Trade“ (CAAT) einen Prozess gegen britische Waffenlieferungen nach Saudi-Arabien mit dem Argument angestoßen, dass der Einsatz britischer Waffen im Jemenkrieg gegen internationales humanitäres Völkerrecht verstoße und umgehend gestoppt werden müsse. Zwar hat dies trotz der zusehends dramatischen Zustände im Jemen bislang nicht zu einem Umdenken in der britischen Regierung geführt. Aber die Entwicklungen rund um den Fall zeigen, dass einzelne Gruppen in Gesellschaft und Politik durchaus zur Reflexion fähig sind.

In Großbritannien besitzt das Parlament ein größeres Mitspracherecht (wenn auch keine Entscheidungsbefugnisse) bei Rüstungsexportentscheidungen als dies in anderen europäischen Ländern der Fall ist. So haben zwei Ausschüsse des britischen Parlaments gemeinsam empfohlen alle Rüstungslieferungen nach Saudi-Arabien auszusetzen, bis die Vorwürfe der Verletzung internationalen Rechts geklärt sind. Am Ende wurde der Vorschlag jedoch vom führenden Auswärtigen Ausschuss abgelehnt.<sup>16</sup> Dennoch zeigt das Beispiel, dass eine Reflexion über die eigenen politischen Entscheidungen stattfindet. So gab der Vorsitzende der britischen Exportkontrollbehörde zu Protokoll, dass es „prudent and cautious“<sup>17</sup> wäre, Rüstungsexporte nach Saudi-Arabien zu stoppen. Am Ende muss man jedoch feststellen, dass die Regierung als Entscheidungsinstanz an ihrer Politik der Rüstungsgeschäfte mit dem Regime in Riad aus übergeordneten Interessen festhält, obwohl selbst das Parlament klare Hinweis für den Einsatz britischer Waffen im Jemen sieht. Das bestätigt: Selbstreflexivität braucht das Wechselspiel zwischen verschiedenen Akteuren und darf nicht allein isoliert innerhalb von Regierungen geschehen.

### 3.3 Ausstattungshilfe für die Peschmerga

Auch wenn sich seit einigen Jahren eine deutlich stärker sicherheitspolitische Prägung von Rüstungsexportentscheidungen abzeichnete, sind mit der Entscheidung der Bundesregierung im Sommer 2014, Klein- und Leichtwaffen an kurdische Peschmerga im Nordirak zu liefern, Rüstungsexporte offener denn je

15 Gurol, Julia/Meininghaus, Esther/Mutschler, Max M./Schlüsing, Carina (2016): Die Risiken europäischer Waffenexporte, in: Braunsdorf (Hrsg.): Fluchtursachen »Made in Europe«. Über europäische Politik und ihren Zusammenhang mit Migration und Flucht, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, S. 9-12.

16 Wintour, Patrick (2016): Shelve UK arms sales to Saudis over Yemen, say two MPs' committees. The Guardian, 15. September 2016.

17 Osborne, Samuel (2017): Ministers came 'within hours' of suspending UK arms exports to Saudi Arabia. Independent, 12 Februar 2017.

zu einem Instrument der Sicherheitspolitik geworden.<sup>18</sup> Dies verdeutlicht die großen Widersprüche in der Rüstungsexportpolitik, aufgrund derer das Verhältnis verschiedener Politikbereiche wie Außen-, Sicherheits-, Entwicklungs- oder Menschenrechtspolitik zueinander weiter spannungsreich bleibt. Mit den Lieferungen brach die deutsche Regierung einen lange bestehenden Grundsatz, keine Waffen in Spannungs- oder gar Kriegsgebiete zu liefern. Denn in den Politischen Grundsätzen und dem Gemeinsamen Standpunkt der EU sowie in den einschlägigen Gesetzen (KWKG und AWG) finden sich klare Regeln. Demnach gilt es auszuschließen, dass deutsche Waffen für Menschenrechtsverletzungen eingesetzt werden oder gar eine gewaltsame Konfliktaustragung anheizen. Offensichtlich war die Bundesregierung jedoch aus übergeordneten außen- und sicherheitspolitischen Überlegungen bereit, erstmals in der Geschichte Deutschlands Klein- und Leichtwaffen an einen semi-staatlichen Akteur zu liefern, der aktiv in einen gewaltsamen Konflikt involviert ist. Es bleibt jedoch bis heute ein Sonderfall der deutschen Rüstungsexportpolitik.

Bemerkenswerterweise bewegt sich dabei die menschenrechtliche Argumentation zwischen zwei Polen: Auf der einen Seite stehen die Befürworter, die auf die humanitäre Notsituation verweisen und in den Waffen ein adäquates Mittel zur Verhinderung von Verbrechen an der Minderheit der Jesiden sehen. Darunter befanden sich auch auffallend viele kirchliche Vertreter/-innen.<sup>19</sup> Auf der anderen Seite stehen die Gegner solcher Lieferungen, die dezidiert auf die Politischen Grundsätze und das darin enthaltene Verbot von Waffenlieferungen in Konfliktgebiete verweisen. Verbunden damit ist auch die Kritik an einer generellen Ausstattungshilfe. Am Ende entschied die Bundesregierung, Waffen in den Nordirak zu liefern, die Peschmerga bis heute militärisch auszurüsten und durch Bundeswehrangehörige auszubilden.

Zwar ist den Lieferungen an die Peschmerga durchaus eine offene Diskussion über Waffenexporte vorausgegangen. Am Ende wurde der Bundestag jedoch vor vollendete Tatsachen gestellt, denn der Beschluss zur Waffenlieferung war innerhalb der Bundesregierung bereits getroffen. Hinzu kommt, dass wenig über Alternativen nachgedacht und diskutiert wurde – sei es keine Waffen zu liefern und sich auf eine humanitäre Unterstützung zu fokussieren oder gar ein robustes Mandat der Vereinten Nationen zum Schutz der Zivilbevölkerung ins Spiel zu bringen.<sup>20</sup> Das Beispiel der Peschmerga zeigt aber auch, dass sich Begründungen verschieben können. Standen anfangs noch humanitäre Argumente im Vordergrund, rückten in den Folgejahren mit weiteren Waffenlieferungen mehr und mehr sicherheitspolitische Erwägungen in den Mittelpunkt, wie die Unterstützung der Peschmerga beim Kampf gegen den Islamischen Staat. Am Ende gilt jedoch zu konstatieren, dass – trotz der offenen Diskussion in diesem Einzelfall – eine Überprüfung der Kriterien oder Parameter der Rüstungsexportpolitik aus Mangel an Transparenz schwierig ist. Dieser Mangel könnte teilweise behoben werden, wenn die Bundesregierung

ihre außen- und sicherheitspolitischen Überlegungen zu Exportentscheidungen generell offenlegen würde.

Die Waffenlieferungen an die Peschmerga zeigen, dass die Weitergabe der Waffen in einem viel komplexeren politischen Raum geschieht als angenommen. Während zunächst auf eine humanitäre Krise reagiert werden sollte, muss man heute feststellen, dass die kurdischen Truppen nicht so geeint sind wie angenommen. Darüber hinaus gibt es Berichte, die den Empfängern deutscher Waffen Menschenrechtsverletzungen vorwerfen.<sup>21</sup> Es stellt sich also die Frage, ob die Waffenlieferungen in dem Fall wirklich den erhofften Beitrag zu Frieden und Sicherheit leisten. In der Debatte wurde deutlich, dass Alternativen zu Waffenlieferungen so gut wie gar nicht diskutiert wurden. Dies wäre ebenso Aufgabe von Selbstreflexion wie die Vermeidung möglicher negativer Konsequenzen von Waffenlieferungen in der Zukunft. Kurzfristige Vorteile von Waffenlieferungen an vermeintliche Bündnispartner können langfristig in ein sicherheits- und friedenspolitisches Risiko umschlagen, das nur schwer zu kontrollieren ist. Im Kontext der Ertüchtigungsinitiative bleibt also auch zu klären, bis zu welchem Grad man bereit ist, das Risiko der illegalen Weitergabe der Waffen zu akzeptieren, wenn diesem gewichtige politische Interessen entgegenstehen.

### 3.4 Unkontrollierte Weitergabe von Waffen

Geht man von der Annahme aus, dass sich nicht mit vollkommener Gewissheit sagen lässt, was mit den Waffen nach der Lieferung geschieht, wird Selbstreflexion umso wichtiger, ist man doch darauf angewiesen aus den Folgen vorheriger Entscheidungen zu lernen. Die Langlebigkeit von Waffen erlaubt es kaum vorherzusagen, was mit diesen in zwanzig oder dreißig Jahren geschieht. Besonders das Auftauchen von alten deutschen G-3 Sturmgewehren in den Konflikten im Jemen und in Syrien, die in Lizenz in anderen Ländern gefertigt wurden, verdeutlichen einmal mehr, dass vor Jahrzehnten getroffene Entscheidungen, Produktionslizenzen zur Herstellung deutscher Waffen zu vergeben, langfristige Folgen haben.

Dabei bleibt die Ungewissheit, zu welchem Zweck die Empfänger die Waffen tatsächlich einsetzen, eines der größten Hindernisse für Entscheidungen, die auf einer belastbaren Folgenabschätzung beruhen. Der Einsatz liegt in der Souveränität des Empfängerlandes, er entzieht sich somit der Kontrolle der Bundesregierung. Um eine illegale Weitergabe von Waffen zu verhindern oder einzuschränken, hat die Bundesregierung beispielsweise die Lieferungen an die Peschmerga in Tranchen beschlossen. So wollte man einerseits den Bedürfnissen der Kämpfer/-innen Rechnung tragen, andererseits den Aufbau von Waffenlagern unterbinden. Dennoch konnte eine illegale Weitergabe nicht verhindert werden. Auf Bitten der Bundesregierung schickte die kurdische Regionalregierung 2016 einen Bericht nach Berlin und legte dar, was mit den Waffen geschehen ist. Eine gewisse Anzahl der von Deutschland gelieferten Waffen wurde getauscht oder verkauft – Verbleib unklar.<sup>22</sup>

18 Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) (2016): Rüstungsexportbericht 2015, Bonn/Berlin: GKKE, S. 115-125.

19 Eine Übersicht findet sich in: Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) (2015): Rüstungsexportbericht 2014, Bonn/Berlin: GKKE, S. 78ff.

20 In der öffentlichen Debatte wurde auch die Tatsache problematisiert, dass das finanzielle Volumen der Waffenlieferungen die zugesagte humanitäre Hilfe deutlich überstieg.

21 Zeit Online, Peschmerga sollen absichtlich irakische Dörfer zerstören, 20. Januar 2016, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2016-01/amnesty-international-kurden-kriegsverbrechen>.

22 Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE), 2016.

Die Gefahr, dass Waffen auch nach dem Sturz eines Regimes in falsche Hände geraten können, zeigt das Beispiel Libyen. Nach der Aufhebung der EU- und Vereinte Nationen (VN)-Waffenembargos 2003/2004 haben zahlreiche europäische Staaten gute Geschäfte mit dem Gaddafi-Regime gemacht, hoffte man doch im Gegenzug auf günstiges Öl. Frankreich, Italien, Belgien und Großbritannien lieferten Klein- und Leichtwaffen sowie anderes militärisches Gerät.<sup>23</sup> Als das Regime im Zuge des arabischen Frühlings 2011 stürzte, wurden Gaddafis Waffenkammern geplündert. Zahlreiche Klein- und Leichtwaffen sowie Boden-Luft-Abwehrraketen (MANPADS) gelangten von Libyen in den Tschad, in den Libanon, nach Mali und Tunesien und befeuerten die dortigen Konflikte.<sup>24</sup>

Diese Beispiele zeigen, dass die unkontrollierte Weitergabe von Waffen eine große Gefahr für Frieden und Sicherheit darstellt – daher ist es umso wichtiger den Verbleib der Waffen durch ein verbessertes System der Endverbleibskontrolle dauerhaft zu überprüfen. Diesem Zusammenhang muss stärker Rechnung getragen werden. Die existierenden Grundsätze und der EU-Standpunkt liefern gute Ansätze für eine selbstreflexive Rüstungsexportpolitik, da sie bereits heute deutliche Vorgaben beinhalten, wie Menschenrechte, interne und regionale Konfliktlagen oder das Risiko der illegalen Weitergabe von Waffen in die Exportentscheidungen einfließen sollen. Schwachstellen existieren hinsichtlich der Interpretationsfähigkeit der Kriterien, die nicht klar formuliert sind und dadurch einen zu großen Spielraum lassen. Zwar darf man annehmen, dass innerhalb der Bundesregierung auf Basis der Kriterien sorgfältige Abwägungen stattfinden, angesichts der Geheimhaltung lässt sich dies jedoch nicht überprüfen. Dazu bedarf es eines breiteren informierten Diskurses auf der Basis einer transparenten Einschätzung des potenziellen Empfängerlandes anhand der in den Politischen Grundsätzen und des Gemeinsamen Standpunkts der EU vorgegebenen Kriterien.

#### 4. Schlussfolgerung

Eine realistisch ausgerichtete Außen- und Sicherheitspolitik braucht Reflexionsfähigkeit, weil Rüstungsexporte aufgrund ihrer weitreichenden Konsequenzen kein selbstverständliches und unhinterfragtes Mittel der Außen- und Sicherheitspolitik sein können. Sie sind alleine kein gutes Mittel der Sicherheitspolitik und verdecken möglicherweise andere, besser geeignete Instrumente. Dabei muss geklärt werden, wieso trotz des Anspruches in den Politischen Grundsätzen, dass keine Waffen geliefert werden dürfen, wenn die Gefahr gewaltsamer Auseinandersetzungen droht oder fortdauernde Menschenrechtsverletzungen im Empfängerland zu verzeichnen sind, es immer wieder zu wenig nachvollziehbaren Exportgenehmigungen kommt. Wie gezeigt, erfolgen Waffenlieferungen oft reaktiv, besonders wenn es um Ertüchtigung anderer Streitkräfte oder Gruppen geht. Im schlimmsten Fall können sie kontraproduktiv sein und die Instabilität erhöhen. Rüstungsexporte müssen zunächst vor

dem Hintergrund ihrer Auswirkungen auf die Menschen in den Empfängerländern oder der Stabilität in der Region und nicht danach bewertet werden, welche ökonomischen Implikationen sich für den Wirtschaftsstandort Deutschland ergeben. Daher ist die Erkenntnis innerhalb der Bundesregierung, dass Rüstungsexporte ein Instrument der Sicherheits- und kein Mittel der Wirtschaftspolitik sind, ein wichtiger Fortschritt für die Debatte um die Auswirkungen von Waffenlieferungen. Denn erst die Einbettung in politische Konzepte schafft die Möglichkeiten, das Für und Wider von Rüstungsexporten sorgsam abzuwägen.

Die Verabschiedung der Kleinwaffengrundsätze sowie Regelungen zur Endverbleibskontrolle zeugen von einer gewissen Selbstreflexion, sind sie doch auch eine Reaktion auf Fehlentwicklungen in der Rüstungsexportpolitik der letzten Jahre. Unabhängig davon gilt es jedoch mögliche (sprachliche) Hintertüren zu schließen, um ein robustes Regelwerk zu schaffen, das auch für zukünftige Regierungen keinen Interpretationsspielraum offenlässt. Es gilt aber auch zu bedenken, dass Selbstreflexivität nur dann einen Beitrag zu Frieden und Sicherheit leisten kann, wenn neue Erkenntnisse sich in der praktischen Politik widerspiegeln und nicht lediglich zu Papier gebracht werden. Am Ende mangelt es an Transparenz über Entscheidungsprozesse sowie an der Kongruenz einzelner Entscheidungen mit den selbstgesetzten Kriterien. Selbstreflexionsprozesse leben aber davon, dass das „Erlernete“ überprüft werden kann. Wenn indes jenseits der reinen Zahlen keinerlei Begründungen für Rüstungsexportentscheidungen preisgegeben werden, dann ist eine Überprüfung der Politik im parlamentarischen und öffentlichen Raum nicht möglich. Die Vermutung, dass Rüstungsexporte aus industriepolitischen Überlegungen heraus genehmigt werden, bleibt damit bestehen. Dabei vergessen die Befürworter von Rüstungsexporten jenseits der Industrie, die neue Märkte als Chance propagieren, dass die Abhängigkeit von unsicheren Drittstaaten Deutschland und der nationalen Industrie auf Dauer nicht hilft. Vielmehr könnte diese Abhängigkeit zum Bumerang für eine auf Frieden ausgerichtete Außenpolitik werden.

Politik beschränkt sich nicht nur auf Handlungen oder Entscheidungen der Bundesregierung. Sie besteht auch aus einem dauerhaften Diskurs unter der Beteiligung vieler Gruppen, der politische Entscheidungen beeinflusst und formt. Dabei gibt es kein Schwarz oder Weiß, nicht die Entscheidung zwischen Waffen liefern oder keine Waffen liefern. Vielmehr geht es um einen Prozess, der Raum eröffnet, in einem schwierigen Politikfeld abgewogene Entscheidungen zu treffen und aus der Geschichte für die Zukunft zu lernen. Dazu gehört auch, vorab über gewichtige Entscheidungen (ergebnis-)offen zu debattieren. Dass könnte politisch schmerzhaft werden, angesichts der (außen- und sicherheits-)politischen Bedeutung und möglichen Konsequenzen von Rüstungsexporten ist dies jedoch notwendig.



Dr. Jan Grebe, Associate Researcher, Bonn International Center for Conversion (BICC), Berlin, forscht zur deutschen Rüstungsexportpolitik, dem internationalen Waffenhandel sowie Frieden und Sicherheit in Afrika.

23 Bromley, Mark (2012): The Review of the EU Common Position on Arms Exports: Prospects for Strengthened Controls, Non-Proliferation Papers No. 7, EU Non-Proliferation Consortium: Brüssel.

24 Patrick, Stewart M. (2013). Collateral Damage: How Libyan Weapons Fueled Mali's Violence. Council on Foreign Relations, 29. Januar 2013, <https://www.cfr.org/blog/collateral-damage-how-libyan-weapons-fueled-malis-violence>.